

'... denn sie wissen nicht, was sie tun': die Institutionalisierung kommunaler Kriminalprävention im Kriminalpräventiven Rat

Berner, Frank; Groenemeyer, Axel

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Centaurus-Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Berner, F., & Groenemeyer, A. (2000). '... denn sie wissen nicht, was sie tun': die Institutionalisierung kommunaler Kriminalprävention im Kriminalpräventiven Rat. *Soziale Probleme*, 11(1/2), 83-115. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-248300>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Soziale Probleme

Zeitschrift für soziale Probleme und soziale Kontrolle

11. Jahrgang, 2000, Heft 1/2

„Ich bin korrupt, Du bist korrupt, wir sind korrupt! – oder: Wer ist korrupt?“ Überlegungen zur Korruptionsdiskussion und -definition <i>Karlhans Liebl</i>	5
„Langsam begannen sich meine Zweifel aufzuweichen ...“ – Mechanismen der Neutralisation von Unrechtsbewusstsein in korruptiven Beziehungen <i>Christian Höffling</i>	23
Gefährdete Gastronomen? Gesellschaftliche Konstruktionen der Korruption und ihre (Nicht)Wirkung <i>Thomas Ohlemacher</i>	59
„... denn sie wissen nicht, was sie tun“ – Die Institutionalisierung kommunaler Kriminalprävention im Kriminalpräventiven Rat <i>Frank Berner; Axel Groenemeyer</i>	83
„Kultur der Armut“ oder nur Niedrigeinkommen? – Armut und die Bewältigung finanzieller Probleme <i>Kurt Salentin</i>	116
Dimensionen der Fremdheit. Eine empirische Analyse anhand qualitativer Interviews mit Angehörigen einer Migrantengruppen <i>Boris Nieswand; Ulrich Vogel</i>	140
Die Messung der Kriminalitätsfurcht im lokalen Kontext. Modifikationen des „Standardindikators“ für Kriminalitätsfurcht und Folgen für die Antwortmuster <i>Karl-Heinz Reuband</i>	177



Centaurus-Verlag
ISSN 0939-608X

„... denn sie wissen nicht, was sie tun“ – Die Institutionalisierung kommunaler Kriminalprävention im Kriminalpräventiven Rat

von Frank Berner und Axel Groenemeyer

Zusammenfassung

Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Unterscheidung zwischen Diskursen kommunaler Kriminalprävention und ihrer Institutionalisierung in kriminalpräventiven Räten. Die Analyse kriminalpräventiver Diskurse zeigt, dass die Idee der kommunalen Kriminalprävention besonders im Hinblick auf die Entwicklung konkreter Maßnahmen deutlich unterbestimmt ist. Vielmehr handelt es sich um eine allgemeine Wertidee gemeinschaftsbezogener Sicherheit, die allenfalls einen allgemeinen Rahmen der Konstruktion von Problemlagen in der Stadt abgibt. Aus diesem Grund erweist sich auch die Institutionalisierung als kriminalpräventiver Rat ohne klare Zuständigkeit und Kompetenzen als problematisch, insofern die Themenfindung und Profilbestimmung eher dem „garbage can“-Modell folgen und von Zufällen bestimmt werden. Dazu wird herausgearbeitet, dass die Bedeutung kriminalpräventiver Räte eher in ihrer symbolischen Funktion und dass eine zentrale Aufgabe eher in der Schaffung von sozialem Kapital innerhalb der Verwaltung zu suchen ist.

SCHLÜSSELBEGRIFFE: KRIMINALPRÄVENTION – KRIMINALPRÄVENTIVE RÄTE –
DISKURSE – INSTITUTIONALISIERUNG – SYMBOLISCHE POLITIK

Abstract

“... they don’t know, what they do” – The Institutionalisation of Local Crime Prevention

The starting point of this article is the distinction between discourses of local crime prevention and its institutionalisation as multi-agency partnership. The analyses of discourses of crime preventions shows that the idea of local crime prevention is underdetermined with regard to the organisation of concrete policies. Rather it is an abstract value-loaded idea of community security, which only could function as general frame for the construction of urban social problems. For this reason the institutionalisation as multi-agency partnership without clear powers and responsibilities is problematic, in so far as the decisions and the development of a collective identity follows the garbage can model of organisations and depend largely on change. The article concludes that the importance of multi-agency partnerships on crime prevention is rather symbolic and one of the central functions is the creation of social capital within the administration.

KEYWORDS: CRIME PREVENTION – MULTI-AGENCY NETWORKS – DISCOURSE –
INSTITUTIONALISATION – SYMBOLIC POLITICS

1. Einleitung

Seit Anfang der 90er Jahre wurden und werden in der BRD auf Länderebene und auf kommunaler Ebene unter dem Titel „kommunale Kriminalprävention“ Arbeitskreise und Runde Tische, Präventionsnetzwerke und kriminalpräventive Räte gegründet. Das Phänomen „kommunale Kriminalprävention“ kann als kriminalpolitische Bewegung beschrieben werden, deren Initiatoren und Hauptakteure dem polizeilichen oder innenpolitischen Behördenapparat auf kommunaler oder Länderebene zuzurechnen sind. Die Initiativen für ressortübergreifende Kriminalprävention kommen in vielen Fällen „von unten“, ihre Durchführung hing und hängt an einzelnen Einrichtungen oder am Engagement einzelner Personen. Deshalb unterscheiden sich die Modelle und die Entstehungsprozesse je nach den lokalen Traditionen, Strategien und Gegebenheiten von Kommune zu Kommune. Die Heterogenität der verschiedenen kriminalpräventiven Projekte spiegelt sich in den vielfältigen Bezeichnungen für die Präventionsmaßnahmen auf Länder- oder auf kommunaler Ebene.¹

Über die verschiedenen Bezeichnungen hinweg haben diese Einrichtungen eine Gemeinsamkeit: Unter Berufung auf Slogans wie „Kriminalprävention ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe“ propagieren sie die Vernetzung von Akteuren zur Bündelung der verschiedenen Kapazitäten und Kompetenzen. Dabei wird in einem kommunitären Gemeinschaftsdiskurs an die gesellschaftliche Selbstorganisation und an die Beteiligungsbereitschaft der Bürger und Bürgerinnen appelliert. Die Aktivitäten, die typischerweise im Rahmen der kommunalen Kriminalprävention entfaltet werden, sollen der Begründungsrhetorik nach Sicherheit und Lebensqualität im öffentlichen städtischen Raum herstellen oder zumindest sichern.

So heißt es beispielsweise in einer Veröffentlichung des Landeskriminalamtes Baden-Württemberg:

„Kompetente Personen aus der Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Polizei sollen zusammen mit dem Bürger Probleme der öffentlichen Sicherheit lokalisieren und gemeinsame Lösungswege auf lokaler Ebene erarbeiten und umsetzen. [...] Das vorrangige Ziel dabei ist, ergänzend zu den staatlichen Möglichkeiten einen wirkungsvollen Beitrag zur Verbesserung der Sicherheitslage und zum Abbau der Kriminalitätsfurcht zu leisten.“ (Landeskriminalamt Baden-Württemberg 1996: 21)

Für die kriminologische Wissenschaft ist das Thema ein noch junges Forschungsfeld, der Begriff „kommunale Kriminalprävention“ tauchte erst Ende der 80er Jahre in der breiteren kriminalpolitischen Fachdiskussion auf. Insbesondere im Rahmen der kritischen Kriminologie wurde das Thema „kommunale Kriminalprävention“ bisher überwiegend in aufklärerisch-warnender Absicht unter Gesichtspunkten wie „Aushöhlung des Rechtsstaatsprinzips“, „Auflösung des staatlichen Gewaltmonopols“, „Ausweitung der polizeilichen Sozialkontrolle“ oder „net-widening“ behandelt. Die „kommunale Kriminalprävention“ wird dabei als eines der Symptome für

einen postulierten grundlegenden Wandel in der rechtsstaatlichen institutionellen Ordnung der „Inneren Sicherheit“ interpretiert:

- Unter der Leitfrage „Verschwindet der Rechtsstaat?“ beschreibt Frehsee (1999) die Entwicklung des Strafrechts zu einem „Risikostrafrecht“, bei dem sich die Kriminalisierung von einem eindeutigen Verbrechensbegriff löst und in ein Vorfeld von Rechtsgutverletzungen verlagert wird. Gleichzeitig verschiebe sich die polizeiliche Ermittlungstätigkeit von der nachgehenden Strafverfolgung zur „verdachtsunabhängigen“ Vorfeldermittlung (ähnlich Albrecht 1994, 1995).
- Trotha (1995) skizziert eine sich herausbildende „oligopolistisch-präventive Sicherheitsordnung“ anhand von fünf Vorgängen: das Anwachsen der privaten Sicherheitsindustrie, die Privatisierung des Gefängnisses, die Ausbreitung kommunitärer Kontrollordnungen, der Aufstieg eines präventionsgerichteten Sicherheitsdiskurses und die Technisierung des „Polizierens“. Die „oligopolistisch-präventive Sicherheitsordnung“ löse das herkömmliche institutionelle Gefüge des staatlichen Gewaltmonopols auf zugunsten eines Gefüges von staatlich-öffentlichen, privatwirtschaftlichen, parastaatlichen und kommunitären „Institutionen der Sicherheitsherrschaft und der Lebensformkontrolle“ (Trotha 1995: 154).
- Sack (1995) und Lehne (1996, 1998) sprechen von einer „Reorganisation des Politikfeldes ‚Innere Sicherheit‘“ (Lehne 1998) und von einer funktionalen Ver selbständigung der Prävention: Es bilde sich ein autonomes Subsystem „Prävention“ heraus, „das nach anderen Prinzipien als der demokratische Rechts- und Sozialstaat funktioniert“ (ebd.: 121).
- In eine ähnliche Richtung argumentiert Hughes (1998), der die Institutionalisierung der kommunalen Kriminalprävention als Neustrukturierung staatlicher Macht über die Etablierung neo-korporatistischer Strukturen kritisiert.
- Demgegenüber plädiert allerdings Heinz Steinert (1995) dafür, die institutionelle Umsetzung von Sicherheitspolitik nicht der Polizei und dem Strafrecht zu überlassen, sondern Prävention als eine Strategie der Konfliktregelung zu verstehen, bei der Bürger und Bürgerinnen aktiv werden und sich mit Situationen (nicht mit Personen) befassen, die sie für problematisch halten. Unsicherheit könne nur vermindert werden, wenn die Menschen selbst an den Problemen arbeiteten und den Umgang damit nicht an Experten delegierten.

Der Ausgangspunkt dieser Analysen ist ein liberales Rechts- und Staatsverständnis, bei dem insbesondere der Schutz des Bürgers und der Bürgerinnen vor willkürlichen und ungerechtfertigten staatlichen Eingriffen und Kontrollen betont wird. Tatsächlich kann dann die Idee der „kommunalen Kriminalprävention“ als eine Ausweitung polizeilicher Kontrollaufgaben in den gesellschaftlichen Bereich hinein aufgefasst werden. Dies setzt allerdings voraus, dass die Rhetorik und Diskurse der Kriminalprävention tatsächlich in konkrete Kontrollpolitiken umgesetzt werden und dass ihre Institutionalisierung in Kriminalpräventiven Räten auf kommunaler Ebene auch tatsächlich in effektiver Weise der Rhetorik entspricht.

Dann kann die Analyse der neuen Bedeutung kommunaler Kriminalprävention eingebettet werden in allgemeinere Entwicklungen des Strafrechts und der Kriminalpolitik in Richtung auf eine „Risikokriminologie“, in der nicht mehr nach Kriterien von Schuld und Moral, sondern eher unter Gesichtspunkten von Sicherheit und Risiko gehandelt wird (vgl. z.B. Feeley/Simon 1992). Zusammen mit Entwicklungen einer zunehmenden Privatisierung und Kommerzialisierung der Kriminalitätskontrolle, der Verbreitung neuer Überwachungstechniken im Alltag, der neuen Thematisierung von Opfern und Kriminalitätsfurcht in kriminologischen und kriminalpolitischen Diskursen sowie der Neubewertung von traditionellen, strafenden Sanktionen deutet die Thematisierung und Institutionalisierung kommunaler Kriminalprävention auf eine neue „Kultur der Kontrolle“ hin (Garland 2001).

Man kann also eine Neustrukturierung des Feldes der Kriminalitätskontrolle diagnostizieren, in dem die beiden klassischen Bereiche – Polizei und Justiz – ihre grundlegenden Orientierungen und Bedeutungen verändern und in dem sich neben diesen Sektoren mit der Prävention ein „dritter Sektor“ etabliert (vgl. Groenemeyer 2001).

Die neue Betonung von Kriminalprävention als gesellschaftliche Aufgabe kann auch als Verlust oder Aufgabe staatlicher Souveränität im Bereich der Produktion von Sicherheit und somit als ein Eingeständnis der Ineffektivität staatlicher Kriminalkontrolle verstanden werden (vgl. Garland 1996, 2001).

Wie auch immer man diese Entwicklungen bewertet, so bleibt doch zunächst einmal festzuhalten, dass es sich dabei um eine neue Herausforderung sowohl für die Polizei als auch für die etablierten Institutionen der Kommunalpolitik handelt. Die als kommunale Kriminalprävention institutionalisierte Infrastruktur folgt neuen Orientierungen, Prioritäten und Zielsetzungen, die als Prävention, Produktion von Sicherheit und Reduzierung von Kriminalitätsfurcht mit den klassischen Orientierungen der Strafverfolgung und Bestrafung und den herkömmlichen Mitteln einer verwaltungsmäßig hierarchischen Organisation der Strafverfolgung nicht ohne weiteres kompatibel sind. Kriminalprävention folgt anderen Orientierungen als die klassische reaktive Strafverfolgung, und sie erfordert neue partnerschaftliche Organisationsformen (vgl. Crawford 1999).

Die Kriminalpolitik reagiert mit diesen Entwicklungen u.a. auf Wahrnehmungen und Interpretationen hoher und steigender Kriminalitätsraten sowie auf die gesellschaftliche und politische Thematisierung von Unsicherheit und Kriminalitätsrisiken im Alltag.² Innere Sicherheit ist (wieder) zu einem sozialen Problem geworden, das in der Interpretation der Akteure mit den bisherigen staatlichen Problemlösungen der Kriminalitätskontrolle nur noch unzureichend oder nicht mehr effektiv bearbeitet werden kann.

Während sich die Diagnose einer Neustrukturierung des kriminologischen Feldes auf einer strukturellen Ebene bewegt, soll hier die Handlungsebene betont werden, indem danach gefragt wird, wie die Institutionalisierung dieses neuen Sektors der Kriminalitätskontrolle auf der Ebene politischer und administrativer Akteure funktioniert.

Ausgangspunkt hierfür ist zunächst die Unterscheidung von Rhetoriken oder Diskursen über kommunale Kriminalprävention und ihrer institutionellen und organisatorischen Umsetzung. Die Entwicklung politischer Diskurse folgt einer anderen Logik als die Institutionalisierung politischer Praktiken. So haben sich zunächst auf der rhetorischen und diskursiven Ebene neue Orientierungen und Zielvorstellungen entwickelt, die dann institutionalisiert und in organisatorisches Handeln umgesetzt werden müssen bzw. umgesetzt worden sind.³ Dabei ist die Institutionalisierung nicht einfach eine Konkretisierung der in den Diskursen enthaltenen Orientierungen und Zielvorstellungen im Sinne ihrer möglichst effektiven Realisierung. Genauso ist es möglich, dass Diskurse der Legitimierung von Praktiken dienen, die bereits etabliert sind, oder dass sie eher unabhängig von Praktiken überwiegend als symbolische Politik funktionieren. Besonders im Bereich sozialer Probleme scheint sich der Erfolg von Politik häufig eher an der Erreichung von Legitimation zu orientieren als an der Erreichung propagierter Ziele (vgl. Edelman 1988; Nedelmann 1986).

Im Falle der kommunalen Kriminalprävention kann man sich also zum einen damit beschäftigen, wie das Thema in öffentlichen Äußerungen von Akteuren sprachlich behandelt wird. Was „kommunale Kriminalprävention“ ist, welche Konzepte in der Idee enthalten sind, wie sie wirkt und warum man sie braucht, erfährt man, wenn man sich damit beschäftigt, was über kommunale Kriminalprävention geredet und geschrieben wird (Abschnitt 2).

Zur kommunalen Kriminalprävention gehört jedoch mehr als schriftliche und mündliche Äußerungen politischer Akteure. Parallel zum massenmedial verbreiteten Reden und Schreiben darüber – und damit zusammenhängend – kann man die Institutionalisierung der kommunalen Kriminalprävention in der Form von kommunalen Präventionsgremien beobachten. Die semantischen Veränderungen, die mit dem Aufkommen der kommunalen Kriminalprävention als Thema in der politischen Öffentlichkeit einhergehen, sind eine Sache, die Gründung kriminalpräventiver Projekte auf kommunaler Ebene und deren kriminalpräventive Aktivitäten eine andere.

Im Prinzip ist die Anzahl der denkbaren Aktivitäten, die als kriminalpräventiv im Sinne der Idee der kommunalen Kriminalprävention gelten können, beliebig groß. In den beteiligten Institutionen finden deshalb Konstruktions-, Selektions- und Aushandlungsprozesse statt, die einen Konsens darüber herstellen, was kommunale Kriminalprävention ist und welche Maßnahmen in diesem Kontext sinnvollerweise durchgeführt werden können (Abschnitt 3).

2. Diskurse kommunaler Kriminalprävention

Die Verbreitung der Grundideen der kommunalen Kriminalprävention beruht auf Erlassen, Überzeugungsarbeit durch MultiplikatorInnen, öffentlichen Reden, Artikeln in Fachzeitschriften und in Zeitungen, etc.⁴ Wesentlichen Einfluss an der

Verbreitung der Konzepte hatten nach Heinz (1997) Tagungen und Publikationen des Bundeskriminalamtes, der Polizei-Führungsakademie in Münster und einzelner Landeskriminalämter bzw. Landeskriminalschulen. Auch die Dokumentationsreihe des Rates für Kriminalitätsverhütung in Schleswig-Holstein und die Seminare des Deutschen Instituts für Urbanistik⁵ trugen zur Durchsetzung und Verbreitung der Idee bei.

Im folgenden Abschnitt geht es um den Inhalt von Publikationen, mit denen die Idee der kommunalen Kriminalprävention verbreitet werden soll, in denen sie also beschrieben und begründet wird. „Kommunale Kriminalprävention“ wird in solchen Publikationen definiert, ihre Notwendigkeit wird begründet, ihre Wirkungsweisen dargestellt. Es wird festgelegt, worüber man spricht, wenn man über „kommunale Kriminalprävention“ spricht.⁶

In den Darstellungen der Akteure der kommunalen Kriminalprävention entwickelt sich der Diskurs der kommunalen Kriminalprävention.⁷ Diskurse bestehen aus Begriffen und Ideenkonzepten, aus Weltauffassungen, wissenschaftlichen Theorien oder Meinungen. Sie halten Interpretationen und Zuordnungsmöglichkeiten bereit, um unspezifischen Sinn so zu kanalisieren, dass Anknüpfungen erwartbar sind, wenn über das entsprechende Thema kommuniziert wird. Sie stellen ein systematisiertes Orientierungswissen dar, das unhinterfragte Plausibilitäten und Evidenzen enthält und so Selbstverständlichkeiten über bestimmte Themen und Sachverhalte erzeugt. Allerdings geht dieses Orientierungswissen über ein akzeptiertes „Wissen, was zu tun ist“ hinaus. Problemdiskurse stellen einen Rahmen dar, in dem sowohl „richtige“ Problemerkklärungen bzw. -interpretationen, das Leitbild für Problemlösungen, die Zuständigkeiten für Problembearbeitungen als auch handlungsauffordernde und motivierende Wertideen enthalten sind.

Im Diskurs der „kommunalen Kriminalprävention“ können so drei unterschiedliche Teildiskurse oder auch „Frames“⁸ unterschieden werden: (1) ein „Sicherheitsdiskurs“ als Probleminterpretation und handlungsmotivierende Wertidee, (2) ein „Gemeinschaftsdiskurs“ als ebenfalls wertgeladenes Leitbild für Problemlösungen und (3) ein „Zuständigkeitsdiskurs“ mit handlungsleitenden Problemerkklärungen und Zuständigkeitsdefinitionen.

2.1 Der Sicherheitsdiskurs

Die Akteure der kommunalen Kriminalprävention beziehen sich bei ihren Plädoyers und Aussagen letztlich immer auf „Sicherheit“. Sicherheit wird typischerweise als ein unbedingt erstrebenswertes Gut behandelt. Sicherheit soll sein, unabhängig davon, welche konkrete Vorstellung eines „Zustandes der Sicherheit“ sich mit der Idee verbindet. Die urbane Sicherheit wird jedoch in mancherlei Hinsicht als eingeschränkt oder bedroht dargestellt.

Zwei Strategien zur Beschreibung einer „bedrohten Sicherheitslage“ können unterschieden werden. Bei der einen Strategie wird die Bedrohung des innerstaatlichen Friedens durch steigende Kriminalität und zunehmende Gewalt ausgemalt; manche Plädoyers für die Einrichtung kommunaler Präventionsräte beginnen des-

halb wie das folgende Zitat mit der Skizze eines bedrohlichen Kriminalitätsszenarios, in dem „die Zahl der Straftaten unaufhaltsam steigt“ (Finkel 1995: 415):

„In Niedersachsen ist die Kriminalitätsrate laut Statistik 1996 zwar gesunken, die Jugendkriminalität jedoch erreicht jedes Jahr neue Höchststände, wobei Gewalttaten, Diebstahl und Drogendelikte besonders auffallen. Fachleute stellen fest: Eine wachsende Minderheit verroht zunehmend. Immer mehr kleine Kinder entwickeln eine immer größere kriminelle Energie, es gibt unter Jugendlichen einen harten Kern und sehr viel mehr Mitläufer; Gewalt unter Jugendlichen ist ansteckender als ein Virus.“ (Bildhauer 1998: 21)

In den Dokumenten zur kommunalen Kriminalprävention sind die schon fast traditionellen Dramatisierungen der „Inneren Unsicherheitslage“ als quantitative Zunahme von Kriminalität und Gewalt allerdings eine Randerscheinung. Es hat vielmehr eine zweite Argumentationsform das Übergewicht, bei der die Beeinträchtigung des „subjektiven Sicherheitsgefühls“ im Mittelpunkt steht. Dabei wird die Sicherheitslage nicht als „objektive Sicherheitslage“ anhand der Entwicklung der polizeilichen Kriminalstatistik bestimmt, sondern anhand einer – vielfach soziologisch informierten⁹ – Beschreibung einer diffusen, kollektiven Verunsicherung in Verbindung mit für problematisch gehaltenen Veränderungen lebensweltlicher Zusammenhänge.¹⁰

Im Reden über kommunale Kriminalprävention werden also zwei Dimensionen der Beeinträchtigung der „Inneren Sicherheit“ unterschieden:

- das statistisch festgehaltene Aufkommen straftatverdächtiger Handlungen: Die Polizeiliche Kriminalstatistik oder andere Statistiken werden zur Beschreibung der „objektiven Sicherheitslage“ herangezogen.
- Kriminalitätsfurcht/subjektives Sicherheitsgefühl: Die in Befragungen mit einer bestimmten Operationalisierung eines bestimmten Konzepts von „Kriminalitätsfurcht“ erhobenen Daten werden als das „subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung“ interpretiert.

Mit dem „subjektiven Sicherheitsgefühl“ hat eine Form für „Sicherheit“ in den kriminalpolitischen Diskurs Einzug gehalten, die allerdings kaum noch ein operationalisierbares Realisierungskriterium hat und deshalb zum unendlich steigerbaren Prinzip wird. Die „objektive Sicherheit“ ist eine endliche Form: „Objektive Sicherheit“ wäre bei Abwesenheit von Rechtsbrüchen vollständig realisiert; eine Steigerung der „objektiven Sicherheit“ meint immer: weniger Rechtsbrüche, und die Statistik gibt das Maß dafür. „Objektive Sicherheit“ ist in diesem Sinne für die zuständigen Akteure eindeutig operationalisiert und kann deshalb zum Handlungszweck polizeilicher Aktivitäten oder kriminalpolitischer Entscheidungen werden.

In der Form der „subjektiven Sicherheit“ wird Sicherheit dagegen schrankenlos, d.h., es gibt kein Kriterium, mit dem sich das Ausmaß der Realisierung „subjektiver Sicherheit“ bestimmen ließe. Damit gilt für das Wortsymbol „subjektive Sicherheit“, was Franz-Xaver Kaufmann für „Sicherheit“ feststellt: „Das Symbol hat

hierbei die Funktion, komplexe Sinngehalte festzuhalten, deren Komplexität das unmittelbare Ausdrucksvermögen in Verhalten oder Worten übersteigt“ (Kaufmann 1973: 34). Die „subjektive Sicherheit“ transzendiert jeden Handlungszweck. Mit ihr kommt auch im kriminalpolitischen Kontext der Wertcharakter der Sicherheitsidee zur Entfaltung, den sie in der „sozialen Sicherheit“ schon längst hat (vgl. Kaufmann 1973).

Der Wertbezug von „Sicherheit“ in der kommunalen Kriminalprävention wird in den Äußerungen der Akteure der kommunalen Kriminalprävention durch die Verknüpfung der wertbesetzten Wortsymbole „Sicherheit“ und „Lebensqualität“ noch unterstrichen. Auf diese Weise entsteht ein einprägsames Begriffspaar, wie man es bei Wertideen häufig findet: „Frieden und Gerechtigkeit“, „Gesundheit und Zufriedenheit“, „Liberté, Égalité, Fraternité“. Mit dem Argument, Kriminalitätsfurcht beeinträchtigt die Lebensqualität, wird Kriminalitätsfurcht in einen direkten Zusammenhang mit der mangelhaften Realisierung einer Wertidee gebracht:

„Kriminalitätsfurcht mindert objektiv Lebensqualität, weil sie zu Schutzvorkehrungen und zu Vermeideverhalten führt, insbesondere zur Reduzierung von Aktivitäten, zur Lockerung sozialer Beziehungen bis hin zur Isolation.“ (Heinz 1997: 426)

Wortsymbole wie „Sicherheit“ und „Lebensqualität“ stehen für Wertvorstellungen, die sich dadurch auszeichnen, dass sie durch einzelne Handlungen nie realisiert werden können; dazu ist ihr Sinngehalt zu komplex. Nichtsdestotrotz wirken Wertvorstellungen handlungsmotivierend, da sie immer die Aufforderung mitführen, realisiert zu werden. Wertideen schaffen Handlungspotenzial. Für die Akteure der kommunalen Kriminalprävention ist es deshalb wichtig, die Vorstellung zu vermitteln, dass Sicherheit durch geeignetes Handeln herstellbar ist, dass durch politische Gestaltung ein „Mehr an Sicherheit entstehen“ kann. Die Beeinträchtigung der Sicherheit sei kein unabwendbares Naturereignis oder Schicksal, vielmehr könne das Ausmaß an „verfügbarer Sicherheit“ durch die präventive Gestaltung des öffentlichen Lebens beeinflusst werden:

„Sicherheit ist nicht die unbeeinflussbare Folge von natürlichen Bedingungen, sondern in allererster Linie eine Folge von bewußtem politischen Handeln ...“ (Rat für Kriminalitätsverhütung in Schleswig-Holstein 1997: 11)

In die gleiche Richtung geht das im Bundestagswahlkampf 1998 von Bündnis90/Die Grünen herausgegebene „Sicherheitskonzept für Städte und Gemeinden“ mit dem bezeichnenden Titel „Sicherheit gemeinsam herstellen – eine zivilgesellschaftliche Aufgabe“. Die Zielvorstellung, „Sicherheit zu produzieren“ bezieht sich dabei eher auf das „subjektive Sicherheitsgefühl“ als auf die statistisch festgehaltenen Rechtsbrüche. Sicherheit soll den Akteuren der kommunalen Kriminalprävention zufolge vor allem „in den Köpfen“ produziert werden.

Die Beziehung zwischen der „objektiven“ und der „subjektiven Sicherheit“ wird manchmal mit dem Bild einer sich öffnenden Schere beschrieben. Dieses Bild be-

ruft sich auf die aus sozialwissenschaftlichen Untersuchungen in die breitere Fachdiskussion diffundierte Erkenntnis, dass statistisch festgehaltene Rechtsbrüche und die Zahlen, die in Befragungen als „Kriminalitätsfurcht“ erhoben werden, in ihren Entwicklungen nicht unbedingt zusammenhängen (vgl. Becker/Boers/Kurz 1996: 90; Boers 1995). Kommunale Kriminalprävention soll die „Schere“ zwischen „objektiver“ und „subjektiver“ Sicherheitslage schließen:

„Durch Maßnahmen auf lokaler Ebene kann die subjektiv empfundene (überhöhte) Kriminalitätsfurcht abgebaut werden. Insbesondere sollte die objektiv gegebene Sicherheitslage einer Kommune dem Bürger transparent gemacht werden, so dass sich das Sicherheitsgefühl des einzelnen daran orientieren kann.“ (Landeskriminalamt Baden-Württemberg 1996: 24)

2.2 Der Gemeinschaftsdiskurs

Der Diskurs der kommunalen Kriminalprävention enthält die Vorstellung einer wünschenswerten und idealen Gesellschaftsform, es geht also auch um Gemeinschaftlichkeit und um ideale Formen des bürgerlichen Zusammenlebens. Zwei Ideen fügen sich zum Bild einer sicheren Gemeinschaft zusammen:

Erstens besteht die sichere Gemeinschaft aus Bürgern und Bürgerinnen, die sich – nicht nur im Hinblick auf Kriminalprävention – für das Gemeinwohl engagieren. Der „Dienst in der Gemeinschaft“ (Bayrisches Staatsministerium des Innern 1994: 51) wird eingefordert.¹¹ Die ideale Gemeinschaft ist überschaubar, die Menschen kennen sich und unterhalten natürlich gewachsene, persönliche Beziehungen zueinander. An diesem Leitbild orientiert sich z.B. der Modellversuch „Sicherheitswacht“, mit dem die Landesregierung in Bayern die Bevölkerung in ihr Sicherheitskonzept einbeziehen will.

„Die Sicherheitswacht [...] soll ein deutliches Zeichen gegen die Unkultur des Wegsehens und für die Übernahme einer stärkeren Mitverantwortung setzen. Unter der Devise ‚Gemeinschaft macht stark‘ soll an die Bevölkerung mit dem Appell herangetreten werden, stets ein offenes Auge und Ohr für den Mitmenschen zu haben, wenn dieser in eine Not-situation geraten ist.“ (Bayrisches Staatsministerium des Innern 1994: 51 f.)

Unter dem Motto „Hinschauen statt wegsehen“ sollen BürgerInnen Mitverantwortung für die Innere Sicherheit tragen (Behring/Göschl/Lustig 1996). In der dazugehörigen Kampagne spielt die Belebung des Gemeinschaftsgefühls und die Assoziation mit dörflichen Interaktionsformen eine wichtige Rolle; Ronald Hitzler spricht von einer „Pseudo-Verdörflichung komplexer urbaner Verkehrsformen“ (Hitzler 1996: 35).

Zweitens wird – der Vorstellung nach – durch informelle Sozialkontrolle und informelle Mechanismen der Konfliktregelung gewährleistet, dass Devianz und Kriminalität auf einem niedrigen Niveau gehalten werden. In einer solchen Gemein-

schaft müssten formale Mechanismen der Sozialkontrolle selten und nur dann aktiviert werden, wenn die informelle Sozialkontrolle nicht mehr greife:

„Ziel einer bürgernahen Präventionsarbeit ist es auch, daß die Verantwortung für normabweichendes Verhalten erst einmal in der Gemeinschaft gesucht und auch möglichst dort – ohne Polizei – verantwortungsbewußt gehandelt wird. Kleinere Normverstöße, erkennbar normabweichende Tendenzen usw. sollen zunächst innerhalb der Gemeinschaft (und damit weg von der häufig zitierten anonymen Gesellschaft) geregelt werden.“ (Hunsicker 1996: 203)

Wenn die Menschen ihre Alltagskonflikte – und damit vorbeugend auch Kriminalität – in informellen Aushandlungsprozessen weitgehend selber regulieren würden, entstünde automatisch Selbstsicherheit. Unsicherheitsgefühle (als Ohnmachtgefühle) kämen gar nicht erst auf. Für Heinz Steinert (1995) entsteht bei den Menschen Passivität und Lähmung, wenn die Verantwortung für Sicherheit der Polizei und der Justiz (als Experten) überlassen wird. Ihre Verunsicherung hänge weniger mit Kriminalität als mit Fremdheitserfahrungen und Unklarheiten in den Modalitäten des Zusammenlebens zusammen. Steinert propagiert deshalb Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement bei der Kriminalprävention. Damit sei eine Wiederaneignung der Konfliktregelung verbunden.¹² Wenn Kompetenzen zur Eigeninitiative gefördert würden, werde subjektiven Unsicherheiten vorgebeugt.

Die Akteure der kommunalen Kriminalprävention sehen es als eine Aufgabe und gleichzeitig als Existenzberechtigung kommunaler Präventionsgremien an, bei den Menschen ein Bewusstsein für die Belange der Gemeinschaft zu schaffen und sie zur Selbstorganisation bei der Konfliktregelung anzuregen und zu aktivieren:

„Mit dem Sozial- und Kriminalpräventiven Rat steht für Bielefeld ein Instrument verwaltungsgestützter bürgerschaftlicher Selbstorganisation zur Verfügung. [...] Die Struktur des SKPR sichert .. einen offenen Zugang für Gruppen und Aktivitäten, die sich an der Regelung und Lösung sozialer Interessenskonflikte, der Optimierung kommunaler Lebensqualität und struktureller Veränderungen im Kontext einer übergreifenden Sichtweise von einer sozialen Stadt beteiligen wollen.“ (Sozial- und Kriminalpräventiver Rat Bielefeld 1998: 6)

„Was aus dieser ... unterstützten Selbsthilfe von Bürgerinnen am Ende werden kann, ist ein deutlich verbesserter sozialer Zusammenhalt, der erfahrungsgemäß Mitverantwortung und – quasi als Nebenprodukt – informelle Sozialkontrolle fördert. Das ist, anspruchsvoll ausgedrückt: Neuinszenierung von Gemeinschaft.“ (Jäger 1995: 406).

Das Leitbild der kommunalen Kriminalprävention ist die Vorstellung einer ideal funktionierenden Gemeinschaft aktiver Bürger und Bürgerinnen, in der Konflikte und Kriminalität durch informelle soziale Kontrollmechanismen reguliert werden.¹³

Die Gemeinschaftsidee der kommunalen Kriminalprävention weist auf ein Phänomen hin, das Reinhard Kreissl (1987) die „Simulation sozialer Ordnung“ ge-

nannt hat. Im Präventionsdiskurs wird eine nostalgische Vorstellung von der sozialen Ordnung in idealisierten Gemeinschaftsformen aktualisiert. Wichtigster Bestandteil einer solchen Idealisierung von Vergangenheit sei die zeitgenössische romantische Vorstellung, dass in Gemeinschaften einer früheren Zeit Integration, Sozialkontrolle und die Reproduktion sozialer Ordnung fraglos gegeben und naturwüchsig einfach vorhanden waren. Kreissl bezeichnet die „Orientierung an einer idealisierten Vergangenheit“ als einen modernen Mythos.¹⁴

Dieser moderne Mythos hat auch im Diskurs der kommunalen Kriminalprävention eine Nische gefunden. Im Spiegel der idealisierten Vergangenheit erscheinen moderne soziale Einheiten wie Städte oder auch Familien von Verfall und Verlust gekennzeichnet. Es wird die Vorstellung transportiert, dass soziale Integration früher als natürliche Selbstverständlichkeit gegeben war und heute politisch hergestellt und aufrechterhalten werden muss:

„Gewachsene Sozialstrukturen sind in diesen Stadtteilen häufig nicht mehr intakt, traditionelle Bindungen bestehen nicht mehr. Die soziale Interaktion und die Sozialkontrolle sind kaum noch ausgeprägt. Diese, ich möchte es so nennen, soziale Bindungslosigkeit geht häufig damit einher, dass sich die Bewohner und die Besucher in ihren Quartieren besonders unsicher fühlen. [...] Ich möchte unseren Ansatz als einen Versuch bezeichnen, solche verloren gegangenen Sozialstrukturen in anderer Form wiederzubeleben.“ (Kniola 1996: 4 und 8)

Gemeinschaft oder Nachbarschaft ist also einerseits das soziale und moralische Fundament von Gesellschaften, damit wird es zu einer Ressource, die für kommunale Kriminalprävention nutzbar gemacht werden soll. Auf der anderen Seite ist allerdings diese Ressource vielfach in Auflösung begriffen und erklärt gerade dadurch das Aufkommen von Unsicherheitsgefühlen und Kriminalität. Bei einer derartigen Perspektive auf Gemeinschaft und Nachbarschaft steht die Kriminalprävention vor einem Dilemma. Einerseits soll also die Prävention von Kriminalität und Unsicherheit über die Stärkung von Nachbarschaft und Gemeinschaft funktionieren, andererseits kann die Stärkung von Nachbarschaft und Gemeinschaft aber nur über die Prävention von Kriminalität und Unsicherheit funktionieren (vgl. Crawford 1999: 148 ff.).¹⁵

Was allerdings genau „Nachbarschaft“, „Gemeinschaft“ oder „community“ ist, bleibt auf dieser Ebene unklar. Die Assoziationen reichen von Wertegemeinschaft und der Konstruktion einer lokalen Identität bis hin zu Konnotationen, die eher die konkreten gemeinschaftlichen Aktivitäten und Ressourcen der Kontrolle betonen.¹⁶ Allerdings ist auf der Ebene des öffentlichen Diskurses eine genaue Definition auch gar nicht notwendig, solange damit nur eine positiv besetzte Wertidee verbunden ist, die handlungsmotivierend wirken kann. Gerade ihre Unbestimmtheit macht die Idee der Gemeinschaft zu einem wichtigen legitimierenden Bezugspunkt der Entwicklung von kommunaler Kriminalprävention.

Der Diskurs der kommunalen Kriminalprävention greift also in der Formulierung seiner zentralen Leitidee auf eine spezifische, wertgeladene Idee von Sicher-

heit zurück, die sich aus der Vorstellung einer idealen Gemeinschaft ergibt. Die Idee der Herstellung von Sicherheit, konnotiert mit Geborgenheit, schafft Handlungsmotivation und fungiert als unspezifische Leitidee für Kriminalprävention.

2.3 Der Zuständigkeitsdiskurs

Die Sicherheitsidee der kommunalen Kriminalprävention stellt eine Art Leitorientierung dar, die die Richtung für Einzelhandlungen ausweist. Aktivitäten im Rahmen kommunaler Kriminalprävention bewegen sich im Horizont der „gemeinschaftsbezogenen Sicherheitsidee“, dabei geht es nicht etwa um die Suche nach Gerechtigkeit und auch nicht um politische Machtergreifung. Diese Leitorientierung ist jedoch zu unspezifisch, um menschliches Erleben und Handeln direkt zu steuern. Die Spezifikation dessen, was man tun muss, wenn man kommunale Kriminalprävention im Sinne einer gemeinschaftsbezogenen Sicherheit betreiben will, ist in den untersuchten Publikationen zur kommunalen Kriminalprävention angelegt. Zur Begründung der Notwendigkeit kommunaler Präventionsaktivitäten werden von den politischen Akteuren der kommunalen Kriminalprävention mehrere Einzelargumente miteinander verkettet, so dass eine Argumentationsfolge entsteht, die in die Forderung mündet, kommunale Präventionsgremien zu gründen. Die Selbstverständlichkeit, mit der die Argumente verkettet und die Folgerung abgeleitet wird, verleiht der kommunalen Kriminalprävention ihre spezifische Logik. Diese Strategien der Operationalisierung und Begründung werden im Folgenden herausgearbeitet.

In den Plädoyers und Rechtfertigungen für die Einrichtung kommunaler Präventionsgremien wird Kriminalität als eine Folgeerscheinung von unvollkommenen sozialen Strukturen beschrieben. Sie sei mal mehr, mal weniger ausgeprägter, ständiger Bestandteil von Gesellschaft, insoweit strukturelle gesellschaftliche Probleme bestünden.¹⁷ Kriminalität wird also entindividualisiert: Sie wird als ein Problem dargestellt, das eher gesellschaftliche als individuelle Ursachen hat. Zur Erklärung von Straftaten werden immer wieder die „tieferliegenden“ sozialen Missstände herangezogen. Dabei wird offensichtlich ein vorwissenschaftliches Verständnis von Kriminalität und ihren Ursachen angesprochen, dem es intuitiv plausibel scheint, dass bestimmte negativ bewertete soziale Sachverhalte in der modernen Gesellschaft letzte Ursachen für Kriminalität sind („evil causes evil“).

Das folgende Zitat ist ein schönes Beispiel für diese Form zeitdiagnostischer Kritik an modernen Sozialstrukturen und allgemeinen Erscheinungen des modernen Lebens, die sich in der Beschreibung der Ursachen von Kriminalität widerspiegelt:

„Kriminalität muss – unabhängig von der individuellen Verantwortung des einzelnen Straftäters für seine Tat – in ihren gesellschaftsstrukturellen Bedingungsbeziehungen betrachtet werden, denn auch eine Gesellschaft setzt Ursachen für Kriminalität. Eine nur individualisierende Sichtweise wird der Komplexität des Gesamtproblems nicht gerecht. So sind Defizite im Bereich der inneren Sicherheit in hohem Ma-

ße auf die Verschlechterung der Lebenssituation vieler Menschen und damit auf unzureichende soziale Integration zurückzuführen. Beispielhaft genannt seien die Auflösung traditioneller Bindungen, die Verschärfung von Konkurrenzlagen, die bereits in der Schule beginnt, die Verschlechterung der Situation auf dem Ausbildungs-, Arbeits- und Wohnungsmarkt, das Fehlen von Solidarität und sozialer Gerechtigkeit mit der Folge von Verarmung, von Abstiegs- und Zukunftsängsten, die seelisch belastende Vereinsamung vieler Menschen, das Ausgrenzen von Minderheiten, die an Auflagenhöhe und Einschaltquoten orientierte Berichterstattung in den Medien, die schleichende Gewöhnung an Gewalt als Mittel der Konfliktbewältigung. [...] Vor diesem Hintergrund können normabweichende und kriminelle Reaktionen nur im Rahmen ursachenorientierter und gesamtgesellschaftlich getragener Gegenstrategien wirkungsvoll eingegrenzt werden.“ (Finkel 1995: 418)

Ähnlich wie bei der Erklärung von Kriminalität wird auch zur Erklärung von „Kriminalitätsfurcht“ und „subjektiver Unsicherheit“ auf gesellschaftliche Missstände und soziale Verhältnisse verwiesen. In den Schriften zur kommunalen Kriminalprävention finden sich zwei Strategien zur Erklärung von „subjektiver Unsicherheit“. Zum einen wird die Beeinträchtigung des „subjektiven Sicherheitsgefühls“ auf konkret benannte Situationen oder Sachverhalte zurückgeführt, die als Zeichen von „Unordnung“, „Vandalismus“ oder „Unwirtlichkeit“ gedeutet werden. In einem zweiten Argumentationsmuster wird Unsicherheit – ähnlich wie Kriminalität selbst – auf soziale Erscheinungen zurückgeführt, die in der Kriminalsoziologie als soziale Desorganisation beschrieben werden. Diesem Theorieansatz zufolge ist z.B. eine hohe Fluktuation in einem Stadtteil ein Faktor für soziale Desorganisation: Durch den schnellen Wechsel von Zuzug und Wegzug könnten die Bewohner und Bewohnerinnen im betreffenden Stadtteil untereinander keine dauerhaften Beziehungen aufbauen. Als Folge davon fände wenig informelle Sozialkontrolle statt (vgl. Groenemeyer 1999).

Man kann festhalten, dass die in den Diskursen der kommunalen Kriminalprävention enthaltenen Annahmen zu den Ursachen sowohl von Kriminalität als auch von Kriminalitätsfurcht und subjektiven Unsicherheitsgefühlen auf soziale Verhältnisse verweisen: Kriminalität und Kriminalitätsfurcht seien hauptsächlich auf gesellschaftliche Bedingungen zurückzuführen. Dadurch wird das zentrale Argument im Diskurs der kommunalen Kriminalprävention plausibel gemacht: Polizei und Justiz als die klassischen Institutionen des staatlichen Gewaltmonopols und der „Inneren Sicherheit“ könnten mit ihren Mitteln nur geringen bis gar keinen Einfluss auf das Ausmaß der Kriminalität ausüben.

Die Begründung für den Aufbau von kommunalen Netzwerken der Produktion von Sicherheit ergibt sich für die beteiligten Akteure also logisch aus dem Erklärungszusammenhang des Sicherheitsproblems: Wenn aus Arbeitslosigkeit, Werteverfall und sozialer Ungleichheit Kriminalität entsteht und wenn Unordnung und soziale Desorganisation zu Unsicherheit führen, wer kann dann noch von Polizei

und Justiz wirksame Kriminalitätsbekämpfung verlangen, obwohl diese beiden Einrichtungen doch gar keine Wirtschafts-, Kultur- und Sozialpolitik betreiben dürfen?

„Die Ursachen von Kriminalität sind vielschichtig und beschäftigen eine ganze Generation von Sozialwissenschaftlern und Kriminologen. Soziale Mißstände, Existenzunsicherheit und Perspektivlosigkeit, Konsumorientiertheit, Reizüberflutung und Wertewandel sind nur einige Stichworte in diesem Zusammenhang. Die familiäre Geborgenheit geht zunehmend verloren. [...] Kriminalität ist ein gesamtgesellschaftliches Problem, das Polizei und Justiz allein nicht in den Griff bekommen.“
(Bildhauer 1998: 21)

Für die an der kommunalen Kriminalprävention beteiligten Akteure liegt die Folgerung aus den oben dargestellten Annahmen auf der Hand: Wenn Kriminalität verhindert werden soll, dann müssen die Ursachen beseitigt werden. Da die Ursachen aber in den Verhältnissen moderner Gesellschaften lägen, könnten Polizei und Justiz diese Aufgabe nicht leisten, zumindest nicht allein. Das Problem liege in der Gesellschaft, also müsse sich die ganze Gesellschaft an der Lösung des Problems beteiligen.¹⁸

Die Behauptung, dass die Verantwortung für die Kriminalprävention nicht allein bei Polizei und Justiz, sondern bei Polizei und Justiz und der ganzen Gesellschaft liege, wird mit entsprechenden, gebetsmühlenartig wiederholten Slogans untermauert: *„Verbrechensvorbeugung ist eine Aufgabe, zu der wir alle aufgerufen sind“* (Rat Für Kriminalitätsverhütung in Schleswig-Holstein 1997: 4), oder *„Sicherheit ist Aufgabe der Gesellschaft“* (Bündnis 90/Die Grünen, o.J. (1998): 2). Der erste Satz in einem Runderlass des nordrhein-westfälischen Innenministeriums von 1993 lautet: *„Kriminalitätsvorbeugung ist eine Aufgabe von Staat und Gesellschaft“* (Runderlass vom 16.8.1993). Der Gründung des Kriminalpräventiven Rates auf Landesebene in Schleswig-Holstein lag die Überlegung zugrunde, *„möglichst viele gesellschaftliche Gruppen in die Präventionsarbeit einzubinden, also einen gesamtgesellschaftlichen Ansatz zu wählen“* (Rat Für Kriminalitätsverhütung in Schleswig-Holstein 1997: 14), und *„staatliche Reaktion auf Straftaten durch Polizei und Justiz bedarf zu ihrer Ergänzung einer der Strafrechtsanwendung vorgelagerten Kriminalprävention, verstanden als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.“* (Jäger 1995: 398).

Vielfach wird betont, dass Prävention als gesamtgesellschaftliche Aufgabe nicht nur der Kooperation zwischen lokal engagierten korporierten Akteuren bedürfe, sondern dass es auch wichtig sei, breite Bevölkerungsschichten einzubeziehen und mit einzelnen Bürgern und Bürgerinnen zusammenzuarbeiten:

„Auslöser für die Gründung solcher Räte war die über einen langen Zeitraum gewonnene Erkenntnis, dass Kriminalität viele Ursachen hat, die im direkten sozialen Umfeld zu suchen sind, und Polizei und Justiz nicht abschließend in der Lage sind, sie zu bekämpfen oder gar zu be-

seitigen. [...] Die Bündelung aller Kräfte aus Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Polizei gemeinsam mit dem Bürger ist erforderlich, um lokale Probleme der öffentlichen Sicherheit aufzunehmen und Lösungsmöglichkeiten zu erarbeiten.“ (Baier/Feltes 1994: 693)

In einem engen Zusammenhang mit der Vorstellung von Kriminalprävention als einer „gesamtgesellschaftlichen Aufgabe“ steht die Herstellung des Lokalbezugs. Die Forderung nach der Einrichtung von lokalen Gremien, deren Aktivitäten nicht über die kommunalen Gebietsgrenzen hinausgehen sollten, wird meistens mit dem gängigen Argument für Dezentralisierung begründet: Die Maßnahmen könnten besser auf die spezifische Situation und die spezifischen Problemlagen jeder einzelnen Stadt abgestimmt werden. Es gibt darüber hinaus eine ganze Reihe von Argumenten für eine dezentrale, lokale Problembearbeitung, die immer wieder auftauchen:

- Lokale Sozialisationsbedingungen werden als Faktoren für abweichendes oder normkonformes Verhalten angesehen (Jäger 1995).
- Immer wieder wird hervorgehoben, dass bei 70 Prozent aller polizeilich registrierten Tatverdächtigen die vermutete Tat im eigenen Wohnort oder im eigenen Landkreis stattfand. Daraus wird die Folgerung gezogen, dass Kriminalität und ihre Entstehung ein lokales Phänomen sei (z.B. Baier/Feltes 1994).
- Die Kommunen hätten eine gesetzliche Verantwortung für die Sicherheit und das Wohlergehen der Bürger und Bürgerinnen. Mit diesem Argument wird die Forderung nach der Beteiligung der kommunalen Politik und Verwaltung an kommunalen Präventionsgremien begründet: „Kriminalitätsverhütung muss kommunaler Planungsgegenstand werden“ (Finkel 1995: 423).
- Ortsspezifische Probleme müssten mit ortsspezifischen Lösungsversuchen angegangen werden. Deshalb solle vor jedes kommunale Präventionsprojekt auch eine kriminologische Regionalanalyse geschaltet werden, um die konkreten Problemlagen, ihre räumliche Verteilung und ihre strukturellen Bedingungen zu erkennen (Jäger 1995; Schneider/Lang 1996).

Die werthafte Leitidee der kommunalen Kriminalprävention ist also die einer gemeinschaftsbezogenen Sicherheit. Damit ist eine „subjektive Sicherheit“ gemeint, die durch Geborgensein in einer sicheren, weil überschaubaren und bekannten Gemeinschaft entsteht. Beeinträchtigungen der „Inneren Sicherheit“ haben ihre Ursachen in unvollkommenen sozialen Verhältnissen, Polizei und Justiz können für die Bearbeitung von Kriminalität und subjektiven Unsicherheitsgefühlen deshalb nicht alleine zuständig sein. Da die Ursachen für die sozialen Probleme in der Gesellschaft liegen, ist auch die vorbeugende Intervention eine Aufgabe der gesamten Gesellschaft. Es gibt viele Gründe, Kriminalität und Kriminalitätsfurcht als lokale Phänomene zu betrachten, deshalb sollten sich kriminalpräventive Aktivitäten an den kommunalen Gegebenheiten orientieren und sich auf diesen Raum beschränken. Hieraus ergibt sich als „logische“ Folgerung die Forderung, ressortübergreifend besetzte, kommunale Präventionsräte einzurichten.

3. Institutionalisierung und Organisation der kommunalen Kriminalprävention

Von dem, was in der politischen Öffentlichkeit über kommunale Kriminalprävention gesagt und geschrieben wird, kann man nicht ohne weiteres auf die Praxis der kommunalen Kriminalprävention schließen. Zwar ergibt sich ein „logischer“ Zusammenhang zwischen dem Diskurs der Kriminalprävention und ihrer Institutionalisierung in kriminalpräventiven Räten in der Kommune, aber die Umsetzung der abstrakten Idee einer gemeinschaftsbezogenen Sicherheit in konkrete Maßnahmen ist damit nicht festgelegt.¹⁹ Grundlegend für unsere Fragestellung ist also die Unterscheidung zwischen öffentlichen Diskursen – als „von etwas reden“ – und den konkreten Maßnahmen – als „etwas tun“.

Die Institutionalisierung des Diskurses der Kriminalprävention in Form kriminalpräventiver Räte legt zunächst einmal nur allgemeine thematische Zuständigkeiten fest. Wenn etwas als sicherheitsrelevant thematisiert wird und damit keine automatische Zuständigkeit der Polizei verbunden wird, so kann dies zu einem Thema im kriminalpräventiven Rat werden. Das heißt, die Institution stellt gleichzeitig eine Wissensordnung dar, die um die Leitideen gruppiert ist und Erwartungssicherheit für Akteure innerhalb und außerhalb der Institution schafft. Sie bietet so einen normierenden Rahmen, der die grundsätzliche Beliebigkeit der Thematisierung von Problemen einschränkt und bestimmte Thematisierungsmöglichkeiten vorstrukturiert: Was ein kriminalpräventiver Rat macht, muss in irgendeiner Weise als Beitrag zur Produktion gemeinschaftsbezogener Sicherheit konstruierbar und legitimierbar sein.

Diese institutionellen Rahmenbedingungen müssen in konkrete Handlungskonzepte und Maßnahmen übersetzt werden. Es geht also um die Frage, wie die Präventionsgremien dazu kommen, das zu tun, was sie tun, wenn sie etwas tun. Die Unbestimmtheit der Zielvorstellungen und leitenden Wertidee macht es nötig, Selektionsregeln dafür zu finden, was zur Aufgabe des Kriminalpräventiven Rates gehört, welche Art von Themen behandelt und welche Maßnahmen durchgeführt werden sollen. Hierbei sind drei zusammenhängende Aspekte von besonderer Bedeutung: Das Problem der Themenfindung und Entscheidung (3.1), das Problem der Schaffung einer kollektiven Identität (3.2) und das Problem der Produktion von Konsens und sozialen Beziehungen (3.3).

Zur Untersuchung dieser Fragen wurden mit den Mitgliedern eines kriminalpräventiven Rates Leitfadeninterviews geführt und über mehrere Monate hinweg die verschiedenen Gruppentreffen innerhalb des Rates teilnehmend beobachtet. Der Sozial- und Kriminalpräventive Rat (SKPR) besteht seit 1996 und setzt sich zusammen aus acht Projektgruppen, einer Geschäftsführung und einer Lenkungsgruppe. Die Projektgruppen, die teilweise wiederum in Arbeitsgruppen unterteilt sind, haben zwischen vier und etwa 15 Mitglieder, die alle vier bis sechs Wochen zu Projektgruppentreffen zusammenkommen. In der Geschäftsführung, die sich zweiwöchentlich trifft, repräsentieren zwei Mitglieder die Stadtverwaltung, eines

die Polizei, eines die Universität und eines die freien Wohlfahrtsverbände. Die Lenkungsgruppe besteht aus dem Oberbürgermeister, dem Polizeipräsidenten und einem Universitätsprofessor.²⁰

3.1 Themenfindung und Entscheidungen als organisierte Anarchie

Der SKPR ist ein organisationaler Melting-Pot, in dem alle Mitglieder bestimmte Organisationen und Institutionen repräsentieren, d.h. sie treten hier in ihrer Berufsrolle auf und drücken von daher auch immer auch deren spezifische Interessen und professionelle Perspektiven aus.

Hieraus ergibt sich eine wesentliche Bedingung für die Themenfindung. Für die Auswahl von Projektthemen ist häufig berufliches Wissen über Sachverhalte wichtig, mit denen die Teilnehmer und Teilnehmerinnen in der eigenen Behördenstelle oder Einrichtung konfrontiert sind:

„Aber wie meine Wahrnehmung ist, ist es so, dass die Gruppen sich zusammengefunden, sich zusammengesetzt haben, und ausgehend von ihrem eigenen Tätigkeitsbereich, ihrem Arbeitsfeld, gesagt haben, also, wir sollten uns das oder das Thema vornehmen, weil, da ist was Ungelöstes. Meinetwegen, wenn eine AG sagte, das Thema Gewalt gegen Obdachlose. Dann kam da der Vorschlag von einer Mitarbeiterin aus dem Sozialbereich, die in dem Bereich tätig war oder ist und die einfach wusste, dass da ein Gewaltthema besteht, was nicht bearbeitet, nicht gelöst ist, was auch nicht bearbeitet wird zurzeit. Das heißt also, der eigene Arbeitshintergrund gab immer den Input für die Themenfindung. Und dann haben die Gruppenmitglieder drüber diskutiert, und sich natürlich auf eine Prioritätenfolge geeinigt, was man zuerst angeht.“ (Interview vom 12.4.99)

Der Bezugspunkt „Kommunale Kriminalprävention“ spielt bei der Themenfindung häufig nur als unbestimmtes Hintergrundschema eine Rolle, wichtiger sind die Probleminterpretationen aus dem eigenen organisatorischen Kontext, die gleichwohl aber auch einen Konsens mit anderen Organisationsmitgliedern herstellen können, wenn sie genügend „Reizwirkung“ haben:

„Als Beispiel die Geschichte mit den Russlanddeutschen, die wir mal eingebracht haben, weil wir nicht so richtig wussten, was machen wir mit dieser Teilgruppe. Als wir das Thema angesprochen haben, rannten wir im Grunde offene Türen eine, weil die Polizei sagte, ja, mit denen haben wir auch unsere Schwierigkeiten. Die Vertreter stationärer Einrichtung, ... stimmten unisono mit ein.“ (Interview vom 1.4.99)

Allein die Benennung der Gruppe der „Russlanddeutschen“ als Problemgruppe schaffte bereits einen Konsens darüber, dass man hier etwas im Rahmen der kommunalen Kriminalprävention machen muss, auch wenn die Probleminterpretationen in Zusammenhang mit „Russlanddeutschen“ in jeder der beteiligten Organisationen unterschiedlich ausfallen.

Über diese Beispiele hinaus hat sich bei der Untersuchung gezeigt, dass es für die Mitglieder des Rates kaum formal festgelegte Kriterien gibt, an denen sie sich

bei ihren Entscheidungen über Projektthemen und Aktionsformen orientieren können. Aus welchen Gründen manche Projekte zustande kommen und andere nicht, ist kaum systematisierbar; alle möglichen Ereignisse können den Ausschlag für eine Entscheidung über ein Projektthema geben, sofern sie nur im Rahmen kommunaler Kriminalprävention zu interpretieren sind.

Die Themenfindung folgt häufig den Prinzipien eines anhaltenden Brainstormings, bei dem von Projektidee zu Projektidee gesprungen wird, und die Intensität dieses Brainstormings hängt dabei allein vom Einfallsreichtum und Erfahrungsschatz der einzelnen Teilnehmer und Teilnehmerinnen ab. Im untersuchten Präventionsrat konnten folgende „Inputs“ als relevant für Entscheidungen über Projektthemen beobachtet werden:

- Ob sich die Gruppe auf ein Projektthema einigt, kann vom Engagement eines einzelnen Mitglieds abhängen, das sich aufgrund persönlicher Alltagserfahrungen oder aufgrund seines professionellen Wissens für das Thema einsetzt. In diesem Sinne kann die personelle Zusammensetzung der Projektgruppen für Entscheidungen über Projektthemen bedeutsam sein.
- Ob ein Thema zu einem Präventionsprojekt wird, hängt jedoch nicht nur vom persönlichen oder vom direkten beruflichen Interesse der Organisationsmitglieder ab. Es können auch Themen in die Projektgruppe gelangen, die mit der Berufspraxis der Beteiligten nicht viel zu tun haben: z.B. tagesaktuelle Medienthemen oder Themen, die durch Beschwerden von Bürgern und Bürgerinnen aufgeworfen werden und über verwaltungsinterne Umwege bei der Projektgruppe landen. Es kann einen gewissen Anforderungsdruck von außen geben, der zur Aufnahme eines Themas führt (z.B. wird Gewalt an Schulen überall thematisiert, deshalb muss auch der Präventionsrat das Thema aufnehmen).
- Hierzu kann durchaus auch die Thematisierung einer persönlichen Betroffenheit gehören:

In einer Projektgruppe wird erwähnt, dass ein Polizeibeamter vom Kommisariat Vorbeugung regelmäßig an den Sitzungen der Baukommission der Stadt teilnimmt, um bei städtischen Bauvorhaben auf sicherheitsrelevante Aspekte hinzuweisen. Ein Teilnehmer von der Polizei will diesen Kollegen bitten, darauf zu achten, dass in der Baukommission neben den Belangen von Frauen auch die Belange von Kindern und anderen „gefährdeten Gruppen“ berücksichtigt werden. Daran entzündet sich in der Projektgruppe ein ca. 15-minütiger, lebhafter Austausch über die Unwirtlichkeit einer bestimmten Straßenbahnhaltestelle. Ein Teilnehmer meinte, die Haltestelle sei so schlecht beleuchtet, unübersichtlich und verlassen, dass er selbst sich dort nicht gerne aufhalte, er empfinde dort ein „Unsicherheitsgefühl“. (Beobachtungsprotokoll vom 16.4.1999)

- Ein Vorschlag kann zu einem Präventionsprojekt werden, wenn mit dem Thema gleichzeitig eine Aktionsform angesprochen wird, die der Gruppe als angemessen für einen Präventionsrat erscheint, so dass die Gruppe ohne große Mühe eine Bearbeitungsweise für das Thema „an der Hand hat“. Damit ist schon angedeu-

tet, dass manchmal nicht eindeutig zu bestimmen ist, ob die Mitglieder der Projektgruppen zuerst über ein Thema oder über eine Aktionsform entscheiden. Bei den Projektgruppentreffen kann es durchaus vorkommen, dass die Diskussion über das Thema und die Diskussion über die angestrebte Aktionsform durcheinander gehen.

- Gerade die Entscheidung über die Bearbeitungsweise oder die Aktionsform hängt in hohem Maße von den Ressourcen ab, die von den Mitgliedern spontan mobilisiert werden können, wobei persönliche Kontakte eine wichtige Rolle spielen. So war z.B. bei der Entscheidung für die Aktionsform bei einem Projekt zum Thema Graffiti (die Projektgruppe initiierte Gestaltungsprojekte an Schulen) der Umstand wichtig, dass ein Mitglied der Projektgruppe aufgrund beruflicher Zusammenhänge den Kontakt zu den Schulen leicht herstellen konnte.
- Manche der Projekte entstehen durch Nachahmung. Diese Form der Themenfindung hängt ausschließlich vom Erfahrungsschatz der beteiligten Personen ab. Jemand berichtet in der Projektgruppe, was in einer anderen Stadt oder von anderen Einrichtungen zu einem bestimmten Thema gemacht wurde oder gemacht wird. In solchen Fällen werden zunächst Entscheidungen über Aktionsformen und Lösungen getroffen, und die Verknüpfung mit dem dazugehörigen Problem findet dann nach der Entscheidung statt.²¹

Diese Form der Entscheidungsfindung wird von Cohen, March und Olsen (1972, 1976) als „organisierte Anarchie“ bezeichnen. In ihrem „Garbage Can Model of Organizational Choice“ gehen sie davon aus, dass organisierte Anarchie in unterschiedlichem Ausmaß in jeder Organisation irgendwann auftritt. Wenn die Ergebnispräferenzen unklar sind, die Arbeitsweise und die Mittel zur Zielerreichung nicht konsistent festgelegt sind und die Grenzen der Organisation verschwimmen, weil die Mitgliedschaft sich laufend verändert, dann entstehen Entscheidungen aus dem nicht geplanten Zusammentreffen von Problemen, Lösungen, Beteiligten und Wahlmöglichkeiten. Für die Organisation bedeutet dies:

„Welche Lösungen welchen Problemen zugewiesen werden, hängt weitgehend vom Zufall ab, d.h. davon, welche Beteiligten mit welchen Zielen wann auf welche Lösungen und Probleme treffen usw. ... [Das System produziert] unter Bedingungen hoher Unsicherheit Entscheidungen: das heißt, irgendwelche Beteiligten ordnen irgendwelchen Problemen irgendwelche Lösungen zu.“ (Scott 1986: 363)

Die Bedeutung dieses theoretischen Modells liegt in der Annahme, dass in Organisationen unter bestimmten Bedingungen Entscheidungen nicht als eine zweckrationale Wahl zwischen verschiedenen Möglichkeiten zur Lösung eines gegebenen Problems zu sehen sind. Vielmehr werden die Lebensumstände der beteiligten Personen, die Wahlmöglichkeiten, die Probleme und die Lösungen als eigenständige Elemente und unabhängig voneinander betrachtet.²²

Die Interviews und die teilnehmende Beobachtung im untersuchten Präventionsrat zeigen, dass die Prozesse der Entscheidungsfindung über Projekte mit dem the-

oretischen Modell der „garbage can“ beschrieben werden können. Kommunale Präventionsräte haben das Handicap, dass institutionalisierte Entscheidungskriterien zur Verwirklichung des Organisationsziels „kommunale Kriminalprävention und vorbeugende Gestaltung des sozialen Miteinanders“ fehlen. Es gibt keine Kriterien, deren Befolgung zur Erreichung des Organisationsziels als rational gilt und die zur Bewertung von Handlungsalternativen herangezogen werden könnten. Es fehlt das gesellschaftliche Wissen über die spezifische Rationalität, die ein Handeln im Sinne von „Steigerung der gemeinschaftsbezogenen Sicherheit“ begründen könnte.

Kommunale Präventionsräte stellen sozusagen einen organisationalen Extremfall dar: Die Entscheidungen entstehen in hohem Maße aus dem ungeplanten, zufälligen Auftauchen oder Zusammentreffen verschiedener Inputs, woraus sich etwas ergibt, was nach außen als Präventionsarbeit im Sinne des formalen Organisationsziels dargestellt werden kann. Letztlich ist damit gesagt, dass die Entscheidungen über Projektthemen von allem möglichen abhängen können. Natürlich ist es nicht völlig beliebig, es gibt einen thematischen und argumentativen Rahmen, an den eine zumindest diskursive Anbindung geschaffen werden muss.²³

Der SKPR ist keine fest organisierte Verwaltungseinheit mit einer formal festgelegten Zuständigkeit, sondern eher ein Netzwerk mit einer thematisch unterbestimmten Aufgabenstellung, die in der Arbeit immer wieder neu rekonstruiert werden muss. Ein wichtiges Element ist hierbei die Schaffung eines gemeinsamen Rahmens, der eine kollektive Identität konstituiert.

3.2 Die Konstruktion kommunaler Kriminalprävention als Herstellung einer kollektiven Identität

Es ist auffällig bei der Beobachtung der verschiedenen Sitzungen, wie häufig sich die Diskussionen um die Bestimmung eines eigenen Profils drehen, nicht nur in Verbindung mit der Frage, was kommunale Kriminalprävention ist, sondern auch als Frage nach der genuinen Zuständigkeit des SKPR für Probleme, die als grundsätzlich zugehörig zum Bereich der Kriminalprävention interpretiert werden.²⁴

Diese Profilbestimmung und Schaffung einer kollektiven Identität ist allerdings selten ein eigenständiger thematischer „Tagesordnungspunkt“. Vielmehr läuft die Identitätsbildung in der alltäglichen Diskussion über Problemlagen und Projektideen immer mit und manifestiert sich dann meistens als Abgrenzungsbemühungen und Argument gegen bestimmte Projektideen. Darüber hinaus zeigen die folgenden Beobachtungen und Zitate auch, wie innerhalb des SKPR die Bestimmung von städtischen Problemlagen funktioniert und die abstrakte Idee kommunaler Kriminalprävention in konkretes Handeln umzusetzen versucht wird:

Bei einem Arbeitstreffen der Geschäftsführung gibt es den Tagesordnungspunkt „Rosenmontag“. Dabei geht es um Folgendes: Jedes Jahr am Rosenmontag wird auf einem Platz in der Innenstadt ausgelassen gefeiert, hauptsächlich von Schülern und Schülerinnen. Dabei gehen Flaschen zu Bruch, Müll wird auf den Boden geworfen, Männer urinieren in die Büsche und Ecken. Die Bezirksvertretung Mitte (CDU) hat sich an das Jugendamt gewandt, und

ein Arbeitskreis „Rosenmontag“ wurde eingerichtet. Ein Mitarbeiter des Jugendamtes, der auch an einer Projektgruppe des SKPR beteiligt ist, hat dem SKPR vorgeschlagen, das Thema als SKPR-Projekt aufzugreifen.

A: „Wer könnte daraus ein Projekt machen?“

B: „Ist das überhaupt ein SPKR-Projekt? Das ist doch nur punktuell, an einem Tag.“

A: „Man müsste Alternativen anbieten, mit einem Kulturprogramm oder so, dass nicht einfach so rumgesoffen wird.“

C: „Das Problem ist ja, wenn man einen Ort dichtmacht, dann gehen sie halt woanders hin, und feiern woanders.“

[...]

A: „Es müsste halt irgendwie präventiv sein. Deshalb soll ja auch das Jugendamt was machen, die sind zuständig, und nicht die Stadtwache.“

C: „Der SKPR ist doch eigentlich eher Moderator. Wir unterstützen Initiativen von anderen, oder leiern welche an, aber wir machen kein eigenes Projekt. Ich würde sagen, jemand vom SKPR geht zu diesem Arbeitskreis, aber wir nehmen es nicht als SKPR-Thema auf.“ (Beobachtungsprotokoll vom 12.4.99)

Das besondere Problem der Profilbestimmung des SKPR ergibt sich nicht nur aus der un- oder unterbestimmten Aufgabenbeschreibung, sondern im Wesentlichen aus der Organisationsform als Netzwerk ohne eigenständige Zuständigkeit, die nicht schon zumindest teilweise auch in anderen Organisationen abgearbeitet wird. Von daher ergibt sich immer wieder die Notwendigkeit zu Abgrenzungen; Profil und kollektive Identität des SKPR werden in diesem Sinne eher negativ bestimmt.

In der Projektgruppe „Migranten/Aussiedler“ wird über typische Probleme von jugendlichen Spätaussiedlern diskutiert. A. vertritt die Meinung, dass der „Konsumdruck“, der in unserer Gesellschaft herrscht, die Jugendlichen – weil ihnen zum Kauf manchmal das Geld fehlt – zum Ladendiebstahl bringt.

B: „Aber wo können wir da intervenieren, damit die Jugendlichen nicht mehr klauen? Wir wollen ja Prävention betreiben.“

C: „Als SKPR wollen wir ja da anfangen, wo sich die Lebensbedingungen von Jugendlichen verbessern lassen, nicht wo Kriminalität anfängt. Und wir haben ja festgestellt, dass die Sportangebote für jugendliche Spätaussiedler unzureichend sind. Unsere Rolle ist, dass wir andere Gruppen ansprechen.“

B: „Aber das Feld ist ja besetzt, da können wir doch nichts Neues machen.“

C: „nein, wenn da etwas passiert, dann nur, wenn es Vermittler gibt, wenn jemand extra eingesetzt wird, um ausländische Jugendliche an den Sport zu binden. Das funktioniert nicht, wenn es den normalen Weg gehen soll, über das normale Angebot der Sportvereine und so, ohne spezielle Angebote für die Jugendlichen. In Kooperation mit dem Stadtsportbund und Muttersprachlern und so können solche Angebote besser angenommen werden. Und so was anzuleiern, das ist SKPR.“ (Beobachtungsprotokoll vom 11.3.99)

Während sich hier die kollektive Verständigung als Klärung von Zuständigkeiten für die konkrete Organisation eines Projekts ausdrückt und ein Selbstverständnis

als Moderator entwickelt wird, steht bei anderen Diskussionen die Idee der Prävention zur Debatte.

Während eines Arbeitstreffens der Arbeitsgruppe „Senioren/Behinderte“ meint ein Teilnehmer, dass sich die Projektgruppe auch mit zugeparkten Gehwegen und Behindertenparkplätzen als Thema für ein Projekt beschäftigen könnte. Ein anderer Teilnehmer erwidert: „Wir wollten ja irgendwie mal beide Themen angehen. Aber wir haben bei den Behindertenparkplätzen eher den präventiven Aspekt gesehen. Wo könnte denn bei zugeparkten Gehwegen der präventive Aspekt sein? Daran hängt's – wir wollen ja nicht repressiv sein.“ (Beobachtungsprotokoll vom 24.2.99)

Als präventive Maßnahme werden solche Aktivitäten verstanden, die nicht repressiv sind, also nicht mit einer Strafe verbunden sind.

Die Suche nach einem Thema und die Diskussionen über die richtige Bearbeitung eines ausgesuchten Themas nehmen in den Projektsitzungen neben Gesprächen über problematische Situationen und Zustände des städtischen Lebens den meisten Raum ein und gehören zu den Hauptbeschäftigungen im SKPR. In diesen Sitzungen findet ein Austausch darüber statt, was die einzelnen Teilnehmer und Teilnehmerinnen für problematisch halten und was der spezifische Beitrag des SKPR zur Problembearbeitung sein könnte. Dabei zeichnet sich dieser Austausch fast immer durch ein hohes Bemühen um Konsens aus; Konflikte um die „richtige“ Interpretation von Problemen und deren Bearbeitung treten fast nie auf, zumindest werden sie in den Sitzungen nicht deutlich.

3.3 Soziales Kapital im partnerschaftlichen Netzwerk von Organisationen

Gespräche über persönliche Erlebnisse und zwanglose Diskussionen sind ein fester Bestandteil der Projektgruppentreffen. Viele Teilnehmer und Teilnehmerinnen kennen sich untereinander schon lange, entweder über die Arbeit im SKPR oder durch andere Gelegenheiten; gegenseitiges Duzen ist durchaus nicht unüblich. Die Beteiligten schaffen durch die Art ihres Umgangs miteinander eine typische Gesprächsatmosphäre für Gruppentreffen, in dem zwanglose Gespräche möglich und angebracht sind und in dem ein persönlicher Erfahrungsaustausch gedeihen kann; eine allzu zielführende Gesprächsführung würde „aus dem Rahmen fallen“, eher sind kleine Scherzereien, flapsige Redewendungen und Gespräche über allen bekannte Dritte nicht Ungewöhnliches.

Die Teilnehmer und Teilnehmerinnen knüpfen bei ihren Gesprächen im SKPR nicht nur an außerberufliche Erlebnisse an, ein wesentliches Merkmal der Gruppentreffen besteht gerade darin, dass die Teilnehmer und Teilnehmerinnen über ihre Berufserfahrungen erzählen – entsprechend der Gesprächsatmosphäre in unterhaltender und häufig anekdotenhafter Weise. Diese Unterhaltungen sind häufig auf einen Tagesordnungspunkt bezogen und können verwendet werden, um Themenvorschläge für Projektideen zu untermauern, auch wenn die meisten dieser Themenvorschläge in der Diskussion „versacken“ und nicht in Projekte umgesetzt werden.

Wichtiger scheint allerdings die Bedeutung dieser Gesprächsatmosphäre für die Inszenierung von Konsens innerhalb des SKPR. Die Geschichten und Anekdoten sind Aufhänger oder Anlass für das Bemühen, Verständigung und Austausch über Sachverhalte und Situationen im städtischen Leben herzustellen, die von den Beteiligten als problematisch und unerwünscht interpretiert werden. Was Kriminalprävention ist bzw. als solches konstruiert werden kann, wird jeweils in den Projektgruppen ausgehandelt, wobei die Gesprächsatmosphäre als eine wichtige Voraussetzung und Ressource für die Schaffung von Konsens angesehen werden kann.

Innerhalb der Projektgruppen gibt es nur eine rudimentäre Rollendifferenzierung und Statusunterschiede; die Projektgruppen inszenieren sich als eine Gruppe von Gleichen, und es wird versucht, den Unterschied zwischen „persönlich“ und „dienstlich“ so gering wie möglich zu halten.²⁵

Die Mitglieder des SKPR deuten die Gruppentreffen durchaus auch als Situationen, in denen Austausch, Verständigung und Blicke über den eigenen beruflichen Horizont stattfinden:

„Aber für mich war es schon wichtig, Kollegen von der Kripo kennen zu lernen, so, dann auch im Gespräch mal deren Arbeit kennen zu lernen, deren Arbeitsbedingungen kennen zu lernen. Es war dann auch ziemlich schnell klar in meiner Arbeitsgruppe, dass wir auch Fälle gemeinsam kannten, also, dass die auch in Familien tätig waren, wo Mordversuche passiert sind oder wo Kinder schwer misshandelt waren, oder dass die von Kollegen zu berichten wussten, wer da was gemacht hat, und wir dann so beide Seiten beleuchten konnten und auch so manchmal so feststellten, eigentlich ist das Interesse identisch, was wir haben, nur der Auftrag ist ein unterschiedlicher.“ (Interview vom 12.4.99)

Neben der Herstellung von Konsens schafft der SKPR über die spezifische Gesprächsatmosphäre gleichzeitig auch wechselseitige Vertrauensbeziehungen, was als Produktion sozialen Kapitals analysiert werden kann. Coleman (1988) beschreibt soziales Kapital als eine Ressource in Form wechselseitiger Verpflichtungen und Erwartungen, geteilter Normen und Werte sowie potenzieller Informationskanäle, die bei jeder Organisation entsteht und dann von einzelnen Akteuren mobilisiert werden kann. Dabei ist allerdings entscheidend, dass diese Formen sozialen Kapitals als Handlungsressource in einem sozialen Kontext entstehen und in einem anderen eingesetzt werden können. Dies trifft eine wichtige Eigenschaft der Arbeitsweise des Sozial- und Kriminalpräventiven Rates:

„... und von daher ist es dann schon einfach gut, dass man auf dieser Schiene auch einfach Leute kennen gelernt hat, und die auch auf andere Weise anzusprechen kann. [...] Dann denkt man eher vielleicht auch mal dran, auch Leute anzusprechen, Mensch den kennst du vom SKPR noch, da könnte man doch vielleicht mal... Das ist allemal sinnvoll und von praktischem Nutzen. Also, ich denke, es wäre eine Lücke, aus meiner Sicht, wenn's den SKPR nicht gäbe, auch wenn man das in der Öffentlichkeit vielleicht nicht so wahrnehmen würde.“ (Interview am 15.4.99)

Die persönliche Bekanntschaft und die besondere Gesprächsatmosphäre im SKPR und den Projektgruppen schaffen über den Konsens eine Vertrauensbasis, die Kommunikation und auch konkrete Hilfeleistungen innerhalb der städtischen Verwaltung ermöglicht, die als Kommunikation zwischen Organisationen nicht vorgesehen sind und den „Dienstweg“ umgehen. Dies kann durchaus auch in Bereiche gehen, die sich am Rande der Legalität bewegen, wenn z.B. auf diese Weise eigentlich vertrauliche oder personenbezogene Informationen zwischen Organisationen ausgetauscht werden.²⁶ Wir haben es hier also mit einem „informellen Verwaltungshandeln“ zu tun, das quer zu den formalen bürokratischen Strukturen funktioniert und z.T. Praktiken und Orientierungen entwickelt, die den offiziellen Normen sogar zuwiderlaufen können (vgl. Mayntz 1985: 113; Treutner 1992).

Im SKPR sind die Verhaltenserwartungen strukturierter als bei einem zufälligen Treffen in der Behörden-Cafeteria, aber die Rollen und die Gesprächsatmosphäre sind deutlich weniger formalisiert und differenziert als in einer Dienstbesprechung. Eine wichtige und durchaus verdeckte Bedeutung des SKPR scheint genau in dieser Zwischenposition zwischen Cafeteria- und Dienstgespräch zu liegen; er schafft einen formalen Rahmen der Möglichkeit zur Bildung von Vertrauensbeziehungen und sozialem Kapital über die Grenzen einer formalisierten Organisation hinaus. In diesem Sinne ist der SKPR eine Form der „organisierten Zwanglosigkeit“.

4. Kommunale Kriminalprävention zwischen Inszenierung und der Herstellung sozialen Kapitals

In den kriminologischen Diskussionen um die kommunale Kriminalprävention lassen sich grob zwei Stränge unterscheiden. Neben einer eher praxisorientierten Programmatik der Analyse von Möglichkeiten der Steigerung von Effektivität in der Kriminalitätskontrolle durch eine präventive Orientierung finden sich kritische Diskurse, die die kommunale Kriminalprävention entweder als Ausdruck neo-liberaler Entstaatlichungsstrategien der Sicherheitsproduktion, als Ausweitung des Disziplinierungsnetzes oder als neue Kontrollstrategie im Rahmen der Entwicklung eines rechtsstaatlich nicht vertretbaren Risikostrafrechts interpretieren.

Zumindest implizit gehen beide Diskussionsstränge davon aus, dass die Diskurse der Kriminalprävention mit ihrer Institutionalisierung tatsächlich auch in der programmatisch formulierten Weise wirksam werden, sei es, dass sich Evaluationen an den in den Diskursen ausgedrückten Zielkriterien orientieren, sei es, dass die Diskurse als direkter Ausdruck für veränderte Formen sozialer Kontrolle und staatlicher Machtausübung interpretiert werden.

Ausgangspunkt dieser Untersuchung ist die Unterscheidung von Diskursen und Rhetoriken der kommunalen Kriminalprävention einerseits und ihrer Institutionalisierung in Form kommunaler Präventionsgremien andererseits. Damit soll nicht ausgedrückt werden, dass Diskurse und Praxis tatsächlich getrennt sind oder dass sie von unterschiedlicher Wichtigkeit für die Interpretation von Politiken wären,

vielmehr ist die Unterscheidung wichtig, um ihre unterschiedlichen Logiken herausarbeiten zu können.

Wenn man fragt, was kommunale Kriminalprävention genau ist, so zeigt sich, dass der Diskurs für viele Interpretationen offen ist und in ihm keine operativen Zielsetzungen enthalten sind. Einerseits geht es um die Reduzierung der Kriminalität, die im städtischen Kontext Unsicherheit verursacht, andererseits um die Reduzierung dieser Unsicherheit selbst, wobei beides nicht mehr unbedingt in einem Zusammenhang gesehen wird. Die Schaffung von Sicherheit („Sichere Stadt“) enthält eine Wertidee, die eher appellativen und handlungsmotivierenden Charakter hat, aber in den Diskursen der kommunalen Kriminalprävention keine Handlungsanweisungen enthält, wie dieses Ziel verfolgt werden soll.

Die Kopplung von Sicherheitsproduktion mit Prävention schafft hier in der Praxis Abgrenzungsmöglichkeiten gegenüber einem repressiven Ansatz; kommunale Kriminalprävention soll im Vorfeld krimineller Delikte wirksam werden, insbesondere indem die Lebensbedingungen möglicher Täter verändert oder Situationen und Gelegenheiten für die Begehung krimineller Delikte eingeschränkt werden sollen. Auch wenn innerhalb der kriminologischen Diskussionen verschiedene Methoden und Ebenen der Prävention unterschieden werden, so bleibt sowohl deren Zielbestimmung als auch deren Umsetzung in konkrete Maßnahmen auf der programmatischen Ebene unbestimmt und offen für eine breite Palette an Interpretationen.

Dabei wird in den Diskursen auf vage Vorstellungen der Bedeutung und Wirksamkeit von Gemeinschaft, Nachbarschaften, gesellschaftlichen Institutionen und Familien zurückgegriffen, die sowohl Kriminalität verhindern als auch Kriminalitätsfurcht reduzieren sollen. Die Idee der gemeinschaftsbezogenen Sicherheit spricht eine Vorstellung von Sicherheit als einem Zustand der Geborgenheit an, der aus dem Funktionieren sozialer Beziehungen und kleiner Netzwerke resultiert. Man hat es hier mit der Ausdifferenzierung einer allgemeinen Leitidee zu tun.

Dieser Gemeinschaftsbezug der Sicherheitsidee öffnet den Diskurs für Kritiken eines „net-widening“ sozialer Kontrolle und einer neo-liberalen Entstaatlichung der Produktion von Sicherheit, während die Idee der Prävention von Kriminalität die Kritik einer Entrechtsstaatlichung herausfordern kann, da bereits Maßnahmen vor Begehung krimineller Delikte ergriffen werden sollen.

Auf der anderen Seite können wohlmeinende Kritiker aber auch auf den nicht-repressiven Ansatz der Prävention verweisen und den sozialdemokratischen Ansatz einer sozialpolitischen Verbesserung der Lebenslage benachteiligter Bevölkerungsgruppen hervorheben. In diesem Sinne wäre der Diskurs der kommunalen Kriminalprävention dann in Abgrenzung zu „law and order“-Perspektiven bestimmt.

Tatsächlich ist aber die kommunale Kriminalprävention kein Bündel von Techniken und Maßnahmen, sondern eher eine veränderbare politische Konstruktion, die mit einer Vielzahl von Politiken verbunden werden kann. Eine Politik wird dann zur Kriminalprävention, wenn sie in diesem interpretativen Rahmen verortet wird. Insofern ist der Diskurs offen für die politische Thematisierung aller urbanen sozialen Probleme.

Hieraus entstehen Probleme, die auf der Ebene der Institutionalisierung abgearbeitet werden müssen. Aus dem unerschöpflichen Reservoir möglicher Themen, die im lokalen Kontext als bedrohlich, störend oder problematisch interpretiert werden können, müssen in der konkreten Arbeit eines kriminalpräventiven Rates bestimmte Themen ausgewählt werden. Dabei ist die kommunale Kriminalprävention das Etikett, mit dem Aktivitäten zusammengefasst werden, die sonst keinen gemeinsamen Nenner hätten, also bislang nicht als eine einheitliche Praxis inszeniert wurden. Die Tatsache, dass institutionalisierte Kriterien zum rationalen Handeln im Sinne einer gemeinschaftsbezogenen Sicherheit fehlen, führt zu einem für kommunale Präventionsgremien typischen Problem: Ihre Aktivitäten sind – entsprechend den beteiligten Professionen – entweder aus dem klassischen kriminalpräventiven Programm der polizeilichen Kriminalitätsbekämpfung oder aber aus der gemeinwesenorientierten Sozialarbeit entlehnt. In diesem Sinne fungiert der professionelle Hintergrund der beteiligten Akteure als ein Reservoir an Selektionsregeln für die Thematisierung urbaner sozialer Probleme.

Daraus ergibt sich für die konkrete Entscheidungspraxis aber das Phänomen, dass aus dem professionellen Selbstverständnis heraus häufig zunächst mögliche Handlungsformen als Lösungen präsentiert werden, für die dann das Problem erst gesucht wird. Indem die Zuständigkeit und das Aufgabenfeld der kommunalen Präventionsgremien von Fall zu Fall neu bestimmt werden, wird die Institutionalisierung einer formalen Zuständigkeit vermieden; sie lassen sich nur negativ, als Abgrenzung gegen bereits etablierte Organisationen, bestimmen. Aber aufgrund der Legitimation, die der Institution der kommunalen Kriminalprävention anhaftet, muss der Sozial- und Kriminalpräventive Rat nicht für jedes Thema begründen, warum es problematisch ist. Entweder ist der problematische Charakter für alle Beteiligten evident oder er wird in Aushandlungsprozessen hergestellt. Wenn allerdings ein Thema zu einem Thema der Kriminalprävention geworden ist, so handelt es sich dann um eine „gültige“ Definition des sozialen Problems.

Hiermit ist eine zentrale Wirksamkeit der kommunalen Kriminalprävention als Form einer symbolischen Politik angesprochen. Kommunale Kriminalprävention wird auch unabhängig von den möglichen „Projektwirkungen“ über die Aktivitäten der kriminalpräventiven Räte als ein Mittel der politischen Herstellung von Sicherheit inszeniert.

Daneben ist allerdings ein weiterer Aspekt von Bedeutung, der sich aus der konkreten Arbeit als nicht-intendierte Folge ergibt und der allenfalls mittelbar etwas mit Kriminalprävention zu tun hat. Die Präventionsgremien schaffen einen Rahmen für die Bildung sozialen Kapitals, das als Ressource auch außerhalb des Sozial- und Kriminalpräventiven Rates mobilisiert werden kann. Hieraus ergibt sich eine informelle Verwaltungsstruktur, die den Koordinationsaufwand zwischen den verschiedenen Organisationen und Organisationstypen erheblich verringern kann. Diese Informalisierung wird gerade durch die schwache formale Institutionalisierung ohne festgelegte Zuständigkeiten ermöglicht.

Kommunale Kriminalprävention scheint weniger als ein homogener Leviathan der ausufernden Kriminalkontrolle, sondern eher in seinen symbolischen Bedeutungen relevant für die Definition urbaner sozialer Probleme sowie für die Bearbeitung von Koordinationsproblemen innerhalb der öffentlichen Kommunalverwaltung und zwischen dieser und den verschiedenen Organisationen der Bearbeitung sozialer Probleme in der Stadt.

Anmerkungen

- 1 Einige Bezeichnungen für kommunale Präventionsprojekte: Sicherheitswacht, Sicherheitspartnerschaft, Sicherheitsausschuss, Kriminalpräventiver Rat, Sozial- und Kriminalpräventiver Rat, Stadtteilforum für Sicherheit, Präventionsbeirat, Nachbarschaftshilfe, Polizei-beirat, Ressortübergreifendes Präventionsmodell, Verein für Kriminalitätsverhütung, Netzwerk Kriminalprävention, Präventionsbeauftragte, Sicherheitskonferenz.
- 2 Dabei ist es unerheblich, ob die Kriminalitätsraten tatsächlich steigen; wesentlich für den hier verfolgten Ansatz ist nur, dass die Kriminalität als wachsendes soziales Problem interpretiert wird.
- 3 Vgl. als allgemeinere Diskussion Kaufmann (1996) zum Zusammenhang von Diskursen über Staatsaufgaben und den aus ihnen folgenden institutionellen Veränderungen.
- 4 Die BRD hinkt anderen Ländern hinterher, was Modelle und Projekte der Kriminalprävention im Allgemeinen und der kommunalen Kriminalprävention im Besonderen angeht (vgl. Narr 1994; Jäger 1994). Deshalb wurden Anfang der 90er Jahre innerhalb der Fachdiskussion der Polizei viele Artikel lanciert, in denen ausländische Projekte und Konzepte beschrieben wurden (z.B. Koetzsche 1992 und Koetzsche 1993). Kube/Koch (1997) weisen auf ein steigendes Problembewusstsein für Belange der Prävention innerhalb der Polizei hin. Sie belegen ihre These damit, dass sich die Zahl der präventionsbezogenen Beiträge in polizeilichen Fachzeitschriften seit 1990 stetig erhöht hat (ebd.: 24). Beispielhaft für die massenmediale Verbreitung der Idee der kommunalen Kriminalprävention ist die Entwicklung in Gießen (Schneider 1995).
- 5 Mit den Titeln „Kriminalprävention – Was können die Städte beitragen?“ (1995) und „Lokale Kriminalprävention – Projekte und Erfahrungen“ (1997).
- 6 An der Definition und Darstellung der kommunalen Kriminalprävention sind v.a. Akteure aus folgenden Bereichen beteiligt: kriminologische Wissenschaft, polizeinahe Kriminologie, Polizei und Innenpolitik, Organisationen der Kommunalpolitik. Die Auswahl der zu untersuchenden Materialien ist in derartigen Analysen immer problematisch, insofern ihre Relevanz nicht von vornherein definiert ist. Die Kriterien der Bedeutsamkeit von Texten werden in Analysen von Diskursen häufig nicht explizit thematisiert, was dann dazu führen kann, thematisch marginale Äußerungen oder Texte von zweifelhafter Relevanz zum Ausgangspunkt für die Diagnose grundlegender Entwicklungstendenzen der Gesellschaft oder der Politik zu stilisieren (vgl. Garland 2001: 22 f.). Da in dieser Untersuchung der Zusammenhang zwischen Diskursen und Institutionalisierung analysiert werden soll, orientiert sich die Auswahl der untersuchten Texte am Kriterium der Praxisrelevanz, d.h. es wurden Materialien ausgewählt, die programmatischen Charakter haben bzw. Argumentationslinien zeigen, die direkt auf die praktische Umsetzung zielen und so in Programmatiken Eingang gefunden haben. Der Gefahr, marginale und irrelevante Äußerungen zu zentralen Tendenzen zu stilisieren, wurde dadurch zu begegnen versucht, dass hier nur wiederkehrende oder häufiger auftauchende Argumentationslinien herausgearbeitet werden und weniger in die semantische Feinanalyse einzelner Texte eingestiegen wird.
- 7 Der Diskursbegriff wird hier in einer allgemeinen Bedeutung verwendet als „Reden über etwas“ und bezeichnet „den Deutungsrahmen, das Interpretationsmuster, mit dem politische Akteure ei-

- nen Sachverhalt in der Welt, mögliche Ursachen und Verursacher, politische Gegner, Lösungsformen und nicht zuletzt sich selbst als politischen Akteur interpretieren“ (Gerhards 1992).
- 8 Die Verwendung der Begriffe „Diskurs“ und „Frame“ ist alles andere als einheitlich und scheint häufig eher eine Frage persönlicher Präferenzen der Autoren und Autorinnen. Auf alle Fälle scheint in den Forschungen zu sozialen Bewegungen eher der Begriff des „Frames“ zur Kennzeichnung kognitiver Schemata zu dominieren (vgl. Klandermans 1997; Johnston 1995, grundlegend zur Rahmenanalyse Goffman 1980).
 - 9 Häufig findet sich hier der Verweis auf die „Risikogesellschaft“.
 - 10 Hierzu zwei Beispiele, die sich in ähnlicher Form auch in den Programmen der kommunalen Präventionsräte finden lassen: „Für die subjektiv empfundenen Ängste der Bürger aber haben solche ‚objektiven‘ Raten und Daten ohnehin nur wenig Bedeutung. Diese Ängste finden vielleicht noch keine Erklärung, werden aber viel eher verstehbar vor dem Hintergrund verllorener traditioneller Gewissheiten, multikultureller Durchdringung der Nahräume, allüberall, nicht nur über die Medien, auf jeden Einzelnen einstürzender Fremdheiten und Fragwürdigkeiten, usw.“ (Gross/Hitzler 1996: 366). Und: „Wesentliche Faktoren, die dieses Sicherheitsgefühl beeinflussen, sind die wirtschaftliche Situation, gesellschaftliche Umbrüche, Generationenkonflikte, das Vorhandensein sozialer Randgruppen im Straßenbild, aber auch städtebauliche Aspekte und vieles mehr“ (Birzele 1995: 3).
 - 11 Die Nähe zu kommunitaristischen Gesellschaftsentwürfen ist dabei unübersehbar.
 - 12 Eine ganz ähnliche Vorstellung von selbstbestimmter Konfliktregelung findet man bei Christie (1977). Das ihm vorschwebende Ideal von Konfliktbearbeitung skizziert Christie bezeichnerweise mit der Beschreibung einer Gerichtsverhandlung in einem Dorf in Tanzania.
 - 13 Hier ist eine Affinität zur kriminalsoziologischen Theorie der sozialen Desorganisation erkennbar. Hinter der Theorie der sozialen Desorganisation steht „das Modell von Nachbarschaften, wie sie für integrierte dörfliche Gemeinschaften auf dem Lande angenommen werden, wo jeder jeden kennt“ (Groenemeyer 1999: 12).
 - 14 Kreissl geht allerdings davon aus, dass diese Gemeinschaft tatsächlich in der Vergangenheit existiert hat, anstatt den Mythos wirklich als solchen zu behandeln, nämlich als idealisierte Konstruktion von Vergangenheit. Für die Deutung der kriminologischen Diskurse ist es jedoch unerheblich, ob es die im Sinne der Aufrechterhaltung der sozialen Kontrolle ideale Gemeinde irgendwann tatsächlich gegeben hat oder nicht. Entscheidend ist vielmehr die Tatsache, dass in zeitgenössischen Präventionsdiskursen mit einem wünschenswerten Idealbild von Gemeinschaft hantiert wird, von dem geglaubt wird, dass es früher real gewesen und dann aber verloren gegangen wäre. Der Mythos der idealen Gemeinschaft im Diskurs der Kommunalen Kriminalprävention und die darin enthaltene Vorstellung einer „verlorenen Geborgenheit“ ist eng mit der Wertidee von Sicherheit verknüpft. So weist Kaufmann (1973) auf die semantische Nähe von Sicherheit und Geborgenheit hin. Demnach ist „Geborgenheit“ die Bezeichnung für einen Bewusstseinszustand, der vergangenen sozio-kulturellen Bedingungen entspricht.
 - 15 Siehe auch Lacey und Zedner (1998, 1995) und Zedner (1995), die in einem Vergleich von Diskursen der Kriminalprävention allerdings zu dem Ergebnis gelangen, dass in Deutschland der Rückgriff auf „community“ zumindest im Vergleich zu Großbritannien relativ schwach ausgeprägt ist.
 - 16 Bell und Newby fanden bereits 1971 (Bell/Newby 1971) über neunzig unterschiedliche Definitionen von „community“ in wissenschaftlichen Untersuchungen mit einer Spannweite der so bezeichneten Inhalte, die eine sinnvolle Verwendung in wissenschaftlichen Analysen problematisch macht; dieser Befund scheint auch heute noch Gültigkeit zu haben.
 - 17 Dies ist insofern einigermaßen überraschend als in kriminologischen Diskursen der Entstehung von Kriminalität eher sozialpsychologische Ansätze überwiegen.
 - 18 Dieser Rückgriff auf soziologische Orientierungen der Erklärung von Kriminalität und Kriminalitätsfurcht ist nicht grundlegend neu und begleitet die Kriminologie und die Kriminalpolitik von

Beginn an. Wir haben es einerseits allenfalls mit einer Wiederentdeckung durchaus tradierter Vorstellungen zu tun, die zeitweise durch eine starke individuumszentrierte Perspektive verdrängt waren. Andererseits zeigt sich eine neue Qualität dieser Argumentation aber darin, dass das Verhältnis zwischen Kriminal- und Sozialpolitik neu bestimmt wird. Kriminalprävention und Innere Sicherheit scheinen zu einem „Meta-Diskurs“ zu werden, an dem auch Maßnahmen und Politiken ausgerichtet werden, die als Interventionen in die Lebensverhältnisse von Individuen und Haushalten bislang eigenständige Ziele verfolgten (z.B. Sozialarbeit, Sozialpolitik) und heute häufig über ihren Beitrag zur Inneren Sicherheit legitimiert werden (vgl. Frehsee 1998a, 1998b). Neu ist außerdem, dass die Polizei diesen Diskurs ebenfalls übernimmt (zumindest im Rahmen der kommunalen Kriminalprävention), allerdings eher um die Grenzen der genuin polizeilichen Logik der Repression zu markieren.

- 19 Diese institutionelle Form erscheint im Kontext des Diskurses logisch, gleichwohl hätte Kriminalprävention durchaus auch in einer anderen Form institutionalisiert werden können. Dieser Frage gehen wir hier jedoch nicht weiter nach.
- 20 Die empirische Untersuchung wurde von Frank Berner durchgeführt. Für weitere Details hierzu und zur Organisation des Sozial- und Kriminalpräventiven Rates in Bielefeld, siehe Berner (1999), insbesondere Kapitel 3 und 6.1.
- 21 Das Projekt „Mitternachtsbasketball“ ist ein schönes Beispiel dafür, wie durch Nachahmung eine Entscheidung für eine Aktionsform fällt, der erst in einem zweiten Schritt der „Nachrationalisierung“ das Problem zugeordnet wird. In der Interpretation eines Mitglieds lungern die Jugendlichen zumindest nicht auf der Straße herum, wenn sie am Mitternachtsbasketball teilnehmen, außerdem könnten die Jugendgruppen dabei ihre Konflikte spielerisch statt mit offener Gewalt austragen. Das Basketball-Turnier wird – nachdem die Projektidee auf dem Tisch lag – als Kommunalprävention interpretiert.
- 22 Wolfgang Seibel (1992) beschreibt Fallbeispiele ähnlichen organisationalen Entscheidens und kommt dabei zu folgendem Schluss: „Je nach eigenem Nutzenkalkül und institutionellen Chancen hat jeder der Akteure etwas in den Entscheidungsprozeß ‚hineingeworfen‘. Das, was aus zweckrationaler Perspektive politischer Steuerung als ‚Problem‘ definiert werden müßte, war demgegenüber sekundär. Tatsächlich haben hier also nicht Probleme ihre Lösungen, sondern, wenn man so will, Lösungen ihre Probleme gesucht“ (Seibel 1992: 144).
- 23 Ein Programm zur ökologischen Stadterneuerung ist z.B. zunächst in diesem Rahmen nicht zu verorten; werden hierzu allerdings z.B. „ausländische“ Jugendliche herangezogen, so kann daraus durchaus ein Programm der kommunalen Kriminalprävention werden.
- 24 Ein schönes Beispiel für die Reflexivität soziologischer Forschung ist die Tatsache, dass die Präsentation dieser Untersuchungsergebnisse im SKPR zu einer ausgedehnten Diskussion über das Selbstverständnis des SKPR führte, die fast Züge einer Identitätsstörung annahm.
- 25 Die Mitglieder der Geschäftsführung nehmen an den Projektsitzungen nicht teil, und der Besuch eines Mitglieds der Geschäftsführung würde vermutlich als Krisenfall gedeutet, weil dann Rollen- und Statusdifferenzierungen wirksam werden, die normalerweise nicht vorkommen. Ein weiteres Indiz für die Bedeutung informeller Kontakte ist die Rekrutierung von neuen Mitgliedern, häufig aus der Basis persönlicher Empfehlung und Wertschätzung.
- 26 Unter bestimmten Umständen kann dies durchaus als Indikator für eine Ausweitung der Kontrollnetze herangezogen werden. Die in den Interviews geschilderten Beispiele verweisen allerdings eher auf die Möglichkeit der Verhinderung „härterer“ Eingriffe (z.B. durch die Polizei) zugunsten „weicherer“ Eingriffe (z.B. durch die Sozialarbeit) bzw. auf konkrete Hilfeleistungen für bestimmte Klienten oder Klientinnen, die auf dem Amtswege zu langwierig oder aufgrund formaler Kriterien überhaupt nicht möglich gewesen wären.

Literatur

- Albrecht, P.-A., 1994: Das Strafrecht im Zugriff populistischer Politik. *Neue Justiz* 48/5: 193-199.
- Albrecht, P.-A., 1995: Kriminalpolitik im Präventionsstaat. <http://www.rrz.uni-hamburg.de/kriminol/ki3-95.htm>.
- Baier, R./Feltes, Th., 1994: Kommunale Kriminalprävention. Modelle und bisherige Erfahrungen. *Kriminalistik* 48/11: 693-697.
- Bayrisches Staatsministerium des Innern, 1994: 15-Punkte-Programm der Bayerischen Staatsregierung zur Inneren Sicherheit. München.
- Becker, M./Boers, K./Kurz, P., 1996: Kriminalitätsfurcht und Prävention im sozialen Nahbereich. S. 79-110 in: Kube, E./Schneider, H./Stock, J. (Hrsg.), *Vereint gegen Kriminalität. Wege der kommunalen Kriminalprävention in Deutschland*. Lübeck: Schmidt-Römhild.
- Behring, A./Göschl, A./Lustig, S., 1996: Zur Praxis einer „Kultur des Hinschauens“. Motivationslagen und Handlungsformen von Angehörigen der bayerischen Sicherheitswacht. *Kriminalistik* 50/1: 49-54.
- Berner, F., 1999: Die Kommunalisierung der „Inneren Sicherheit“. Über die Institutionalisierung der kommunalen Kriminalprävention. (Diplomarbeit, Fakultät für Soziologie, Universität Bielefeld). Bielefeld.
- Bildhauer, H., 1998: Präventionsräte gegen Gewalt und Kriminalität. *Stadt und Gemeinde* 53/1/2: 21-22.
- Birzele, F., 1995: Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg – von der Idee zur Umsetzung. S. 3-9 in: Feltes, Th. (Hrsg.), *Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg. Erste Ergebnisse der Wissenschaftlichen Begleitung von drei Pilotprojekten*. Holzkirchen/Obb: Felix.
- Boers, K., 1995: Ravensburg ist nicht Washington. Einige Anmerkungen zum Beitrag von Thomas Feltes und Heike Gramckow „Bürgernahe Polizei und kommunale Kriminalprävention – Reizworte oder demokratische Notwendigkeit?“ in *NK*, 3/1994. *Neue Kriminalpolitik* 7/1: 16-21.
- Cohen, M.D./March, J.G./Olsen, J.P., 1972: A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* 17/1: 1-25.
- Cohen, M.D./March, J.G./Olsen, J.P., 1976: People, Problems, Solutions, and the Ambiguity of Relevance. S. 24-37 in: March, J.G./Olsen, J.P. (Hrsg.), *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Coleman, J.S., 1988: Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology* 94, Supplement, S. 95-120.
- Crawford, A., 1999: *The Local Governance of Crime. Appeals to Community and Partnerships*. Oxford etc: Oxford University Press.
- Edelman, M., 1988: Die Erzeugung und Verwendung sozialer Probleme. *Journal für Sozialforschung* 28/2: 175-192.
- Feeley, M.M./Simon, J., 1992: The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and its Implications. *Criminology* 30/71-126.

- Finkel, R., 1995: Kriminalitätsverhütung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Kommunale Präventionsräte als kriminalpolitisches Konzept am Beispiel Schleswig-Holsteins. S. 415-427 in: Gössner, R. (Hrsg.), *Mythos Sicherheit. Der hilflose Schrei nach dem starken Staat*. Baden-Baden: Nomos.
- Frehsee, D., 1998a: Kriminalität als Metasymbol für eine neue Ordnung der Stadt. Bürgerrechte als Privileg, Jugend als Störfaktor. S. 130-152 in: Breyvogel, W. (Hrsg.), *Stadt, Jugendkulturen und Kriminalität*. Bonn: J.H.W. Dietz Nachfolger.
- Frehsee, D., 1998b: Politische Funktionen kommunaler Kriminalprävention. S. 739-763 in: Albrecht, H.-J./Dükel, F./Kerner, H.-J. (Hrsg.), *Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht. Festschrift für Günther Kaiser zum 70. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Frehsee, D., 1999: Verschwindet der Rechtsstaat? *Neue Kriminalpolitik* 11/1: 16-21.
- Garland, D., 1996: The Limits of the Sovereign State. Strategies of Crime Control in Contemporary Society. *British Journal of Criminology* 36/4: 445-471.
- Garland, D., 2001: *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gerhards, J., 1992: Dimensionen und Strategien öffentlicher Diskurse. *Journal für Sozialforschung* 32/3/4: 307-318.
- Goffman, E., 1980: *Rahmen-Analyse. Ein Versuch über die Organisation von Alltagserfahrung*. Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Groenemeyer, A., 1999: „Soziale Desorganisation und Kriminalität“ in der Stadt als soziologisches Fundament für Prävention und „gemeindenähe Polizeiarbeit“? S. 13-38 in: *Polizei-Führungsakademie Hilden (Hrsg.), Planung der Kriminalitätskontrolle im Rahmen gemeinwesen- und bürgernäher Polizeiarbeit. Seminar vom 25. bis 28. Januar 1999*. Hilden: Polizei-Führungsakademie.
- Groenemeyer, A., 2001: Risikogesellschaft – Risikokriminologie. Der Niedergang der Resozialisierungsidee in der Kriminalpolitik? (Vortrag auf dem Workshop „Konstruktivistische Kontroversen und gesellschaftliche Herausforderungen“ der Sektion „Soziale Probleme und soziale Kontrolle“ am 12.-13. Oktober 2001 in Bielefeld, erscheint in: *Soziale Probleme* 13/1-2).
- Gross, P. /Hitzler, Ronald, 1996: Urbanes Erschrecken. Die Ängste der Bürger und die Produktion von „Sicherheit“. *Zeitschrift für Politische Psychologie* 4/3+4: 365-372.
- Heinz, W., 1997: Kriminalprävention auf kommunaler Ebene. Ein Bericht aus dem Pilot- und dem Begleitforschungsprojekt „Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg“ in Ravensburg/Weingarten. *Kriminalistik* 51/6: 426-432.
- Hitzler, R., 1996: Der in die Polizeiarbeit eingebundene Bürger. Zur symbolischen Politik mit der bayerischen Sicherheitswacht. S. 30-47 in: Reichertz, J./Schröer, N. (Hrsg.), *Qualitäten polizeilichen Handelns. Beiträge zu einer verstehenden Polizeiforschung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hughes, G., 1998: *Understanding Crime Prevention. Social Control, Risk and Late Modernity. (Crime and Justice)*. Buckingham: Open University Press.
- Hunsicker, E., 1996: Das ressortübergreifende Präventionsmodell Osnabrück. Initiativfunktion von Seiten der Polizei am Beispiel Osnabrück. S. 189-210 in: Kube, E./Schneider, H./Stock, J. (Hrsg.), *Vereint gegen Kriminalität. Wege der kommunalen Kriminalprävention in Deutschland*. Lübeck: Schmidt-Römhild.

- Jäger, J., 1994: Krise der Kriminalpolitik. Proklamationen, Spekulationen, Irritationen. *Kriminalistik* 48/5: 298-302.
- Jäger, J., 1995: Mehr als ein Experiment: Der Rat für Kriminalitätsverhütung in Schleswig-Holstein. Programm, Projekte, Probleme, Perspektiven. *Bewährungshilfe* 42/4: 398-408.
- Kaufmann, F.-X., 1973: Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Stuttgart: Enke.
- Kniola, F.-J., 1996: Kriminalprävention in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf - Das Konzept der Arbeit Kriminalpräventiver Räte in Nordrhein-Westfalen. (Vortrag im Rahmen des ILS-Forums für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf). Düsseldorf: Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Koetzsche, H., 1992: Straftaten verhüten - aber wie? Aus der Arbeit des schleswig-holsteinischen Rats für Kriminalitätsverhütung. *Kriminalistik* 46/2: 121-124.
- Koetzsche, H., 1993: Grenzen der Strafverfolgung. Möglichkeiten und Rahmen repressiver Aktionen. *Kriminalistik* 47/3: 153-155.
- Kreissl, R., 1987: Die Simulation sozialer Ordnung. Gemeindenahe Kriminalitätsbekämpfung. *Kriminologisches Journal* 19/4: 269-284.
- Kube, E./Koch, K.-F., 1997: Kriminalprävention. (Lehr- und Studienbriefe Kriminologie Nr. 3). Hilden: Deutsche Polizeiliteratur.
- Lacey, N./Zedner, L., 1995: Discourses of Community in Criminal Justice. *Journal of Law and Society* 22/3: 301-325.
- Lacey, N./Zedner, L., 1998: Community in German Criminal Justice: A Significant Absence? *Social and Legal Studies* 7/1: 7-26.
- Landeskriminalamt Baden-Württemberg, 1996: Kommunale Kriminalprävention. Stuttgart: LKA.
- Lehne, W., 1996: Präventionsräte, Stadtteilforen, Sicherheitspartnerschaften. Die Reorganisation des Politikfeldes „Innere Sicherheit“. S. 299-319 in: Trotha, T. von (Hrsg.), Politischer Wandel, Gesellschaft und Kriminalitätsdiskurse. Beiträge zur interdisziplinären wissenschaftlichen Kriminologie. Festschrift für Fritz Sack zum 65. Geburtstag. Baden-Baden: Nomos.
- Lehne, W., 1998: Kommunale Kriminalprävention. Die Reorganisation des Politikfeldes „Innere Sicherheit“. S. 113-130 in: Hitzler, R./Peters, H. (Hrsg.), Inszenierung: Innere Sicherheit. Daten und Diskurse. Opladen: Leske + Budrich.
- Mayntz, R., 1985: Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Heidelberg: C.F.Müller.
- Narr, W.-D., 1994: Das ‚System Innere Sicherheit‘. Eine erstaunlich kontinuierliche Karriere. *CLIP, Bürgerrechte & Polizei* 48/2: 6-12.
- Nedelmann, B., 1986: Soziale Probleme und Handlungsflexibilität. Zur Bedeutsamkeit des kulturellen Aspekts sozialer Probleme. S. 13-42 in: Oppl, H./Tomaschek, A. (Hrsg.), Soziale Arbeit 2000. Band 1: Soziale Probleme und Handlungsflexibilität. Freiburg i. Br: Lambertus.
- Rat für Kriminalitätsverhütung in Schleswig-Holstein, (Hrsg.), 1997: Dokumentationsreihe Band 1. Kiel: RfKV.
- Sack, F., 1995: Prävention – ein alter Gedanke in neuem Gewand. Zur Entwicklung und Kritik der Strukturen „postmoderner“ Kontrolle. S. 429-456 in: Gössner, R. (Hrsg.), Mythos Sicherheit. Der hilflose Schrei nach dem starken Staat. Baden-Baden: Nomos.

- Schneider, A./Lang, G., 1996: Programm Innere Sicherheit – Fortschreibung 1994. Ein nationaler Plan zur Kriminalitätsbekämpfung? *Kriminalistik* 48/6: 375-380.
- Scott, W.R., 1986: *Grundlagen der Organisationstheorie*. Frankfurt/M.: Campus.
- Seibel, W., 1992: Das Mülleimermodell in der Verwaltungspraxis – oder: wie Lösungen sich ihre Probleme suchen. S. 135-151 in: Benz, A./Seibel, W. (Hrsg.), *Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos.
- Sozial- und Kriminalpräventiver Rat Bielefeld, 1998: SKPR – Das Präventionsnetzwerk: Vermeidung von Kriminalität und vorbeugende Gestaltung des sozialen Miteinanders. Bielefeld:
- Steinert, H., 1995: Prävention als kommunale Aufgabe. Jenseits von Polizei und Strafrecht. S. 403-414 in: Gössner, R. (Hrsg.), *Mythos Sicherheit. Der hilflose Schrei nach dem starken Staat*. Baden-Baden: Nomos.
- Treutner, E., 1992: Ausprägungen und Grenzen informalen Verwaltungshandelns. S. 65-85 in: Benz, A./Seibel, W. (Hrsg.), *Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos.
- Trotha, T. von, 1995: Ordnungsformen der Gewalt oder Aussichten auf das Ende des staatlichen Gewaltmonopols. Heinrich Popitz zum 70. Geburtstag. S. 129-166 in: Nedelmann, B. (Hrsg.), *Politische Institutionen im Wandel*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Zedner, L., 1995: In Pursuit of the Vernacular: Comparing Law and Order Discourse in Britain and Germany. *Social and Legal Studies* 4: 517-534.

Frank Berner, *Georg-August-Universität Göttingen, Graduiertenkolleg „Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells“*.

E-mail: frank.berner@uni-bielefeld.de

HD Dr. Axel Groenemeyer, *Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie, Postfach 100 131, 33501 Bielefeld*.

E-mail: axel.groenemeyer@uni-bielefeld.de